



U N I V E R S I D A D
**PABLO^D
OLAVIDE**
S E V I L L A

UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE

*PROGRAMA DE DOCTORADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y
POLÍTICAS*

TESIS DOCTORAL

**NUEVOS PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA Y LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE:
DOS GRANDES RETOS DE LA SEGURIDAD
SOCIAL ESPAÑOLA RELACIONADOS.**

José Luis García Delgado

Director: A. Gumersindo Caballero Gómez.

Sevilla, Marzo 2020

La planificación a largo plazo no es pensar en las decisiones futuras sino en el futuro de las decisiones presentes.

Peter Drucker.

No tuerzas el derecho; no hagas acepción de personas, ni tomes soborno; porque el soborno ciega los ojos de los sabios y pervierte las palabras de los justos.

Deuteronomio, 16: 19.

Cuando advierta que para producir necesita obtener autorización de quienes no producen nada; cuando compruebe que el dinero fluye hacia quienes trafican no bienes, sino favores; cuando perciba que muchos se hacen ricos por el soborno y por influencia más que por el trabajo, y que las leyes no lo protegen frente a ellos sino, por el contrario, son ellos los que están protegidos contra usted. Cuando repare que la corrupción es recompensada y la honradez se convierta en un autosacrificio, entonces podrá afirmar sin temor a equivocarse, que su sociedad está condenada.

Ayn Rand. Libro: *Atlas Shrugged*, traducido como “La rebelión del Atlas”, 1950.

AGRADECIMIENTOS

Comencé este trabajo en el año 2014 tras concluir el máster oficial denominado “Sociedad, Administración y Política” en la misma Universidad en la que ahora someto esta tesis a su consideración: la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla.

Durante este tiempo he contado con la ayuda, el ánimo y el apoyo de algunas personas sin las que, de forma directa e indirecta, el esfuerzo realizado no hubiera sido posible.

En primer lugar y de forma especialísima al Director de esta tesis, el profesor Gumersindo Caballero Gómez, quien durante estos años me ha ido acompañando en la elaboración de la estructura y contenido de ella, con toda su paciencia para ir limando mi bisoñez en estas tareas, enseñándome cómo debe ir formándose un trabajo científico de estas características.

Pero no sólo quiero mostrar mi agradecimiento al profesor Caballero por lo dicho anteriormente sino también, y esto es tanto o más importante, por su calidad humana, por su sonrisa constante y por sus palabras de aliento cada vez que me efectuaba una corrección, que me ha ayudado a no desanimarme nunca en estos largos años de duro trabajo que he compaginado con mi actividad profesional.

Quiero también mostrar mi agradecimiento al catedrático de Sociología y director del Máster que cursé, Xavier Coller, y a todo el profesorado que intervino en su realización, pues esta tesis nace gracias a los conocimientos y al enfoque aprendido en sus clases y con el Trabajo de Fin de Máster que realicé.

Xavier Coller y su equipo de profesores despertaron en mí el deseo de comenzar esta investigación.

En tercer lugar, no puedo olvidarme del grupo de expertos profesionales en el ámbito de la Seguridad Social que,

gracias a las aportaciones que hicieron amablemente cuando se lo solicité, han ayudado decididamente a contrastar la hipótesis de esta investigación. Especialmente quiero mencionar aquí a Javier Aibar Bernad, citado también en algunas partes de este trabajo, amigo y compañero también de la misma promoción de oposición para formar parte de la Administración de la Seguridad Social, sin cuya confianza en mí no se entendería mi carrera profesional y el desempeño de los puestos conseguidos.

Pero este capítulo nunca estaría completo sin mencionar a las personas de mi ámbito familiar: a mis padres por enseñarme el valor del esfuerzo, la honestidad y el gusto por aprender cosas, a mi hermana Mariluz por su ánimo siempre a lo largo de este tiempo, a mis hijos, José Luis y Fernando, que sé que se sienten orgullosos de que su padre que, a su edad y simplemente por gusto, se haya embarcado en esta aventura.

Y finalmente, y con todo mi cariño, a Charo, por ser como es, por su paciencia, por los tiempos que le he robado de compañía durante estos largos años, por su comprensión y por todo.

ÍNDICE

❖ Glosario	10-11
❖ Introducción	12-20
❖ Parte I. Marco teórico: Evolución y situación actual de la Administración Pública	21-223
▪ Capítulo I: La Administración clásica de tipo weberiano: su insuficiencia ante las demandas sociales y la aparición de las nuevas tecnologías	21-112
1. Metodología utilizada.....	21
2. El valor de los tres principios tradicionales de la actuación administrativa: eficacia, eficiencia y legitimidad.....	21-30
3. La influencia del espíritu empresarial en la Administración: La Nueva Gestión Pública (NGP).....	30-33
4. El complemento de la NGP: La Gobernanza Pública.....	34-36
5. La importancia del acuerdo en la toma de decisiones: Las teorías deliberativas.....	36-40
6. El freno a las múltiples demandas sociales: Crisis del Estado del Bienestar y su consecuencia, el Estado garante.....	40-41
7. La irrupción de internet.....	41-70
7.1. La e-Administración: Teorías positivas y negativas.....	46-66

7.1.1.	Concepto, evolución y dimensiones de la e-Administración.....	46-52
7.1.2.	La evolución de las páginas webs.....	52-57
7.1.3.	La denominada “brecha digital”	57-59
7.1.4.	Teorías positivas y negativas acerca de la influencia de las nuevas tecnologías de la información de la comunicación.....	59-66
7.2.	La infocracia. Los celos de la Administración tradicional hacia la tecnología.....	67-70
8.	Las tecnologías de la información y la comunicación (tics) como facilitadoras de la rendición de cuentas y del gobierno abierto.....	71-88
8.1.	La idea del Gobierno Abierto: definición, características y conceptos relacionados.....	71-79
8.2.	La rendición de cuentas: concepto, tipos e instrumentos para ella.....	80-88
8.2.1.	Trascendencia de la desaparición de la AEVAL.....	85-88
9.	La transparencia como valor fundamental para el control de la actividad pública.....	88-112
9.1.	¿Cómo puede medirse a transparencia de la actuación pública?.....	100-103
9.2.	La línea roja de la transparencia: La protección de datos.....	103-112
•	Capítulo II: La ausencia de una reforma en profundidad al servicio de los ciudadanos en las principales leyes de funcionamiento de la Administración Pública.....	113-223
1.	Metodología utilizada.....	113

2. Una premisa de partida: El fracaso de los intentos para el adelgazamiento y simplificación de la Administración.....	113-116
3. La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIPBG): Un intento para la apertura de los poderes públicos y de freno a la corrupción.....	116-168
3.1. Antecedentes de la Ley.....	117-125
3.2. Las dos vertientes de la transparencia: publicidad activa y pasiva.....	125-131
3.3. La protección de datos a la luz de la LTAIPBG.....	131-134
3.4. Dónde encontrar la información: El Portal de la Transparencia.....	134-136
3.5. Actores principales encargados de la vigilancia y fomento de la transparencia: El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y las Unidades de Información de Transparencia.....	136-139
3.6. Visión crítica de la LTAIPBG.....	139-168
3.6.1. ¿Es una moda la transparencia?.....	147-151
3.6.2. La transparencia en la Administración de la Seguridad Social.....	151-168
4. La Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP): La visión “ad extra” de la reforma de la actuación administrativa.....	168-185
4.1. Consideraciones generales.....	168-172
4.2. Derechos ciudadanos en sus relaciones con la Administración.....	172-176

4.3. La obligatoriedad de las relaciones electrónicas entre la Administración y los ciudadanos	177-180
4.4. El concepto de expediente electrónico en la LPACAP como manifestación de la insuficiente transparencia de la actividad administrativa	181-182
4.5. La publicidad y el empoderamiento ciudadano en la actividad normativa.....	182-185
5. La Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP): La visión “ad intra” de la reforma administrativa.....	185-200
5.1. Consideraciones generales.....	185-187
5.2. Los principios más relevantes de la actuación administrativa en la LRJSP.....	187-190
5.3. La e-Administración en la LRJSP.....	190-195
5.4. La configuración de las relaciones interadministrativas y con el sector privado en el ámbito de la LRJSP.....	195-200
6. La Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (LEBEP): La visión de la función pública desde el empleo público.....	201-223
6.1. Derechos y deberes de los empleados públicos. El problema de la evaluación de su productividad	202-208
6.2. Cómo planificar los recursos humanos.....	208-212
6.3. Un grave inconveniente: La diferida entrada en vigor de la LEBEP.....	212
6.4. Las causas desmotivadoras que impiden una reforma del empleo público en profundidad	213-223

❖ Parte II. Nueva concepción de la Administración Pública en la lucha contra el fraude. Un estudio de caso: la Seguridad Social Española.....	224-378
▪ Capítulo III: El sistema de protección social en España: problemas de sostenibilidad y soluciones propuestas.....	225-276
1. Metodología utilizada.....	225-226
2. Breve introducción sobre el sistema de Seguridad Social español y su Administración.....	226-246
3. Cómo afrontar la crisis del modelo existente de protección social.....	246-276
3.1. Incidencia de la tecnología en las relaciones laborales: robotización, teletrabajo. La experiencia de una renta básica.....	254-276
▪ Capítulo IV: La problemática del fraude en la Seguridad Social.....	276-320
1. Metodología utilizada.....	276-277
2. El concepto de fraude.....	277-283
3. Causas del fraude en general y a la Seguridad Social en particular.....	283-286
4. La estimación de la economía sumergida: métodos directos e indirectos.....	286-290
5. El fraude en España: Datos comparativos.....	290-293
6. Tipos de fraude más frecuentes a la Seguridad Social.....	293-300
7. Las denominadas “empresas ficticias”.....	301-312
7.1 Concepto y tipos.....	301-303
7.2 Modalidades más frecuentes de fraude con las “empresas ficticias”.....	303-310

7.3	Indicios para la consideración de una empresa como ficticia.....	310-312
8.	Medidas contra el fraude en la Seguridad Social	312-320
▪	Capítulo V. La opinión de la ciudadanía y de los expertos sobre la Administración y el fraude en la Seguridad Social.....	320-378
1.	Metodología utilizada.....	320-322
2.	La opinión de los ciudadanos acerca de la Administración de la Seguridad Social y sobre la cuestión del fraude.....	322-362
3.	La opinión de los directivos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones sobre el fraude.....	362-378
❖	Parte III. Consideraciones finales: diagnóstico de la situación y soluciones posibles.....	379-440
▪	Capítulo VI. Conclusiones y propuestas de mejora de la Administración Pública.....	379-440
1.	Conclusiones del trabajo realizado.....	379-400
2.	Propuestas de mejora en la Administración Pública para incidir en la disminución del fraude en la Seguridad Social.....	400-440
❖	Bibliografía	441-469
❖	Apéndices	470-493
▪	Apéndice I: Conjunto de datos totales de la encuesta a la ciudadanía.....	470-485
▪	Apéndice II: Cuestionarios a directivos expertos en Seguridad Social.....	486-493

GLOSARIO

- AEVAL: Agencia Estatal de Evaluación de los Servicios Públicos.
- AGE: Administración General del Estado.
- BOE: Boletín Oficial del Estado.
- CE: Constitución Española.
- CIS: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- CORA: Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas.
- CSC: Centro de Servicios Compartidos.
- CSG: Contribución Social Generalizada.
- DNI: Documento Nacional de Identidad.
- EBEP: Estatuto Básico del Empleado Público.
- FNMT: Fábrica Nacional de Moneda y Timbre.
- FOGASA: Fondo de Garantía Salarial.
- GISS: Gerencia de Informática de la Seguridad Social.
- INAP: Instituto Nacional de Administración Pública.
- INEM: Instituto Nacional de Empleo.
- INSALUD: Instituto Nacional de la Salud.
- INSERSO: Instituto Nacional de Servicios Sociales.
- INSS: Instituto Nacional de la Seguridad Social.
- ISM: Instituto Social de la Marina.
- ITSS: Inspección de Trabajo y Seguridad Social.
- LEBEP: Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.
- LRJAP-PAC: Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- LRJSP: Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.
- LTAIBG: Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno.

- MESTA: Metodología de evaluación y seguimiento de la transparencia.
- NCD: Nivel de Complemento de Destino.
- NGP: Nueva Gestión Pública.
- OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- ONG: Organización No Gubernamental.
- OSCE: Organización de Seguridad y Cooperación de Europa.
- OTAI: Oficina de Transparencia y Acceso a la Información.
- RED: Remisión Electrónica de Datos.
- RPT: Relación de Puestos de Trabajo.
- SEPE: Servicios Público de Empleo Estatal.
- SLD: Sistema de Liquidación Directa.
- SS: Seguridad Social.
- SSCC: Servicios Centrales.
- TIC: Tecnologías de la Información y la Comunicación.
- TGSS: Tesorería General de la Seguridad Social.
- UE: Unión Europea.
- UITs: Unidades de Información y Transparencia.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo parte de la hipótesis de que la Administración pública de corte tradicional, tomando para ello como modelo de estudio de caso la española, caracterizada por un formalismo excesivo en donde sus señas de identidad principales tienen que ver con su estructura jerárquica, con unos puestos de trabajo “para toda la vida” impregnados de un fuerte componente patrimonial y diseñados en forma de silos independientes entre sí, no sirve para abordar los retos que actualmente demanda la sociedad y, en especial, la lucha contra la corrupción y el fraude, cuestiones éstas que son consideradas por los españoles como su segunda preocupación como ponen de manifiesto sucesivas encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)¹.

Derivada de la anterior, también lanzamos como hipótesis que la Administración pública, aun habiendo mejorado indudablemente en ciertos aspectos, no ha conseguido trasladar a su fuero interno, al de los administradores, estos nuevos principios inspiradores y, lo que es peor, dudamos, y es otra hipótesis, de que políticamente se tenga la intención real de llegar hasta las últimas consecuencias de su implantación, unas veces por inercias y otras por resistencias evidentes a estos cambios. Antes bien, ideas como la transparencia o la flexibilidad y simplificación de los procedimientos no son, con frecuencia, más que ideas propagandísticas sin un reflejo real al menos en la medida necesaria y esperada que sería

¹ Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas, Barómetro de enero de 2019. URL:

www.cis.es/cis/export/sites/default/Archivos/Marginales/3220_3239/3238/es3238mar.pdf.

Última consulta el 15 de marzo de 2019.

la absoluta asunción por parte de la administración y los administradores.

Se faltaría a la verdad si se afirma que la Administración no ha evolucionado. Llevo 34 años como funcionario de la Administración, en concreto de la Administración Central, como es la Administración de la Seguridad Social, y los cambios en este tiempo, vistos desde la propia experiencia laboral, han sido significativos.

Fundamentalmente, estos han sido de tipo informático: se ha pasado del papel y bolígrafo como herramientas principales de trabajo y la máquina de escribir a una evolución continua desde unos pocos ordenadores personales, la mayoría no interconectados, a que cada empleado cuente con un ordenador e impresora de alta gama perfectamente conectados entre ellos y dotados de aplicaciones muy potentes, las cuales, dicho sea de paso, son suministradas y mantenidas, en la mayoría de los casos, desde empresas privadas especializadas en la elaboración de software, tanto para empresas privadas como para organismos públicos.

Hoy los sistemas informáticos y las nuevas tecnologías se han impuesto en la mayoría de las Administraciones, con singular incidencia en la Administración Tributaria y la Seguridad Social, que es el caso que concretamente en este estudio nos ocupa, pero, a pesar de ello, estas tecnologías no han afectado esencialmente a la estructura y la configuración administrativa: sigue existiendo una estructura rígida de cuerpos funcionariales y competencias, el secretismo, aunque ha disminuido, sigue siendo un elemento característico de nuestra Administración, falta coordinación, colaboración y cooperación entre órganos y unidades y, entre otras cuestiones, se echa en falta una definición de objetivos de actuación claros, bien diseñados y evaluables que acaben

con la filosofía del “café para todos” en el desempeño de las funciones y en las retribuciones.

La Administración española sigue siendo un aparato lento y poco evolucionado en muchos de sus aspectos y que cada gobierno de turno ha pretendido reformar para adaptarla a las nuevas exigencias de la sociedad pero, entendemos, que estas reformas no han sido más que parches y que sigue siendo necesaria una gran reforma administrativa aunque esto suponga acabar con ciertos privilegios e inercias y la implantación paulatina pero sin pausas de una nueva cultura de la administración tanto en el administrador como en el administrado.

La satisfacción de las necesidades públicas requiere del buen funcionamiento de los servicios públicos y que estos sean transparentes y accesibles para todos los ciudadanos que, en definitiva, mediante sus impuestos y cotizaciones, los hacen posible y, en última instancia a ellos pertenecen. Esta transparencia y accesibilidad servirán para prevenir casos de fraude y corrupción y mejorarán los mecanismos de rendición de cuentas de la Administración.

Por lo que respecta al fraude y la corrupción, en España, en los últimos tiempos, asistimos a un triste espectáculo de casos relacionados con ellos en donde el aprovechamiento de los resortes de las Administraciones en provecho propio de determinadas personalidades han erosionado de forma clara la legitimidad de las instituciones y han obligado a los poderes públicos a adoptar medidas tendentes a evitar y en lo posible erradicar la evitación de estas conductas, singularmente en materia de transparencia administrativa.

Por otra parte, es necesario poner de manifiesto la escasez de recursos suficientes para atender la demanda creciente de servicios públicos y prestaciones sociales característicos del Estado del Bienestar, hoy en crisis, que se agrava

especialmente si se producen comportamientos defraudatorios por parte de los ciudadanos.

En el ámbito concreto de la Seguridad Social, se afirma, no sin razón, que tiene un grave problema de sostenibilidad y que esto puede poner en riesgo el número y el alcance de las prestaciones sociales. Es un hecho constatado que en España cada vez nacen menos personas, la incorporación al trabajo, en parte por la crisis económica padecida que mantiene unos altos índices de desempleo en la población juvenil y en parte por la necesidad de cumplir con largos periodos de formación, se ha retrasado considerablemente y el alargamiento de la vida alcanza valores no conocidos anteriormente. Todas estas circunstancias hacen un cóctel explosivo que afecta a los fundamentos del sistema de la Seguridad Social tal como hoy lo conocemos.

Para abordar este problema, desde las distintas sensibilidades y organizaciones políticas se han propuesto determinadas medidas como la elevación de las cotizaciones, financiación de la Seguridad Social de forma impositiva³, recortes en determinadas prestaciones o sustitución progresiva del actual sistema de reparto por otro de capitalización, entre otras muchas y muy discutidas, pero junto a ellas y a diferencia de ellas, de forma no discutida en cuanto a su procedencia e impulso, está la lucha contra el fraude de la Seguridad Social. La necesidad de, si no acabar con él, acometer su drástica disminución.

Aprovechando mi experiencia de más de treinta años en la Administración de la Seguridad Social como funcionario

³ El líder socialista Pedro Sánchez ha propuesto crear un impuesto a la banca para contribuir al pago de las pensiones. Ver diario El País de día 9 de enero de 2018.

https://elpais.com/politica/2018/01/09/actualidad/1515485_958744.html.

Última consulta el 3 de agosto 2018.

perteneciente al Cuerpo Superior de Técnicos de la Administración de la Seguridad Social tanto en el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), donde permanecí algo más de dos años, y, sobre todo, en la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), a través del desempeño de diferentes puestos, y en base a mi formación en los ámbitos jurídico y politológico, y siempre avalado por los estudios de especialistas en la materia y de organismos dedicados a ello, deseo abordar este estudio de forma “holística” relacionando la reforma de la Administración pública con las nuevas exigencias impuestas por la sociedad de la información al amparo del desarrollo exponencial de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (TIC), los principios de la transparencia y su consecuencia en la rendición de cuentas y los principios actuales que guían la actuación de los empleados públicos y el desarrollo del procedimiento administrativo, todo ello a la luz de las principales normas con incidencia en estas materias aprobadas en los últimos años.

Partiendo de la premisa de que la Administración pública no ha interiorizado de forma satisfactoria las nuevas tendencias que la sociedad impone y que se han plasmado en las últimas normas vigentes, propondremos una serie de medidas que, a nuestro juicio, incidirán en la mejora de la eficacia, eficiencia y legitimidad de la Administración y, singularmente, en la disminución de los índices de fraude a la Seguridad Social.

En concreto, el presente trabajo lo hemos articulado en los siguientes apartados.

Una parte primera que supone el marco teórico del que partimos en el cual abordamos la evolución general que ha tenido la Administración Pública desde las bases decimonónicas de Max Weber hasta la actualidad, con un replanteamiento del Estado del Bienestar para intentar

hacer frente al incremento de las demandas sociales, y en donde el impacto disruptivo de las nuevas tecnologías ha inspirado determinadas concepciones provenientes del mundo de la empresa y la economía pretendiendo lograr una Administración más eficaz, eficiente y cercana a la ciudadanía.

Dentro de esta primera parte, nos ocupamos del estudio de la normativa que actualmente consideramos que tiene una especial repercusión en el cambio que se quiere lograr en los servicios públicos: la ley 19/2013 de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público y el Real Decreto Legislativo 5/2015 que regula el Estatuto Básico del Empleado Público.

En la segunda parte nos referimos ya de forma concreta a la Administración de la Seguridad Social refiriéndonos de forma resumida a la historia y evolución de nuestro sistema de protección social.

Se aborda en el trabajo el problema de la crisis de sostenibilidad de la Seguridad Social ocupándonos de sus causas y de la repercusión de las nuevas formas de relaciones laborales en ella, centrándonos después en una de las razones de este estudio como es el fraude a la Seguridad Social, deteniéndonos en su conceptualización, causas, cuantificación, sus modalidades y las medidas que se pueden arbitrar para su disminución, ya que su extinción total resulta una quimera, y como tal es algo que se anhela o persigue pese a ser muy improbable que pueda realizarse, como nos la define el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua.

La tesis finaliza con unas conclusiones resultantes del estudio realizado y señalando unas propuestas de mejora

del funcionamiento de la Administración Pública que servirán especialmente para combatir el fraude en la Seguridad Social.

La metodología seguida sigue la secuencia básica del método científico, con los siguientes pasos:

A. Observación-estudio:

Se analiza el funcionamiento de la Administración Pública y su evolución a lo largo del tiempo, deteniéndose especialmente en la Administración de la Seguridad Social como gestora principal del sistema de protección social en España.

El estudio se detiene en las causas que ponen en peligro su sostenibilidad y, en especial, en el fenómeno del fraude en la Seguridad Social.

Analiza igualmente el cuerpo normativo que, a nuestro juicio, puede tener más incidencia en el funcionamiento de los servicios públicos.

B. Inducción:

Desde la observación anterior, se infiere la fragmentación que de forma frecuente presenta la Administración Pública y la escasa coordinación que mantienen las diferentes entidades y organismos que la componen.

C. Hipótesis:

La hipótesis principal a contrastar será comprobar si la Administración de la Seguridad Social ha incorporado realmente los principios y la normativa que contienen las leyes principales que regulan su funcionamiento, como son la ley 19/2013 de transparencia, las leyes 39 y 40/2015 de procedimiento administrativo y de régimen del sector público, y el real decreto legislativo 5/2015 que regula el Estatuto Básico del Empleado Público,

considerando sobre todo aquello que puede tener una repercusión favorable en la lucha contra el fraude en la Seguridad Social.

D. Proceso de prueba y refutación de la hipótesis:

Utilizaremos aquí distintos métodos de investigación científica.

Los métodos utilizados:

1. Método empírico-analítico para contrastar la posible eficacia de algunas medidas aplicadas a partir de diferentes bases de datos provenientes de fuentes como el CIS.

2. Método de medición a partir de las verificaciones de datos disponibles en las distintas fuentes.

3. Método lógico inductivo, a partir de la elaboración de estudios particulares llegamos a conclusiones de índole general. Para ello se han utilizado entrevistas, encuestas, artículos de especialistas, estudio de páginas web o noticias de prensa, especialmente.

Esta metodología que hemos utilizado con carácter general se ha basado en el estudio de la literatura especializada en Administración Pública, trabajos científicos relacionados con el fraude en general y análisis concreto del existente en materia de la Seguridad Social, análisis pormenorizado de la normativa más reciente relacionada con la estructura y funcionamiento de la Administración Pública, estudio de las páginas web de la Seguridad Social, del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y del Portal de la Transparencia, sobre todo; consulta de informaciones periodísticas relacionadas con esta problemática, encuesta de opinión ciudadana y entrevistas realizadas por medio de entrega de cuestionarios a personas que ocupan o han ocupado puestos relevantes en el entonces Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, hoy dividido

entre el Ministerio de Trabajo y Economía Social y el antes mencionado de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones⁴.

Queremos hacer constar, no obstante, que las conclusiones que aparecen al final de esta investigación son de única responsabilidad del autor, siempre con los pertinentes avales de los datos empíricos y las autoridades científicas utilizadas como fuentes, que pertinentemente se citan y se reflejan en la bibliografía.

⁴ El Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, reestructura los actuales departamentos ministeriales; BOE del 13 de enero.
Se complementa con el Real Decreto 3/2020, de 12 de enero, de creación de Vicepresidencias del Gobierno; BOE del 13 de enero.

PARTE I.

Marco Teórico: Evolución y situación actual de la Administración Pública.

Capítulo I.

La Administración clásica de tipo weberiano: su insuficiencia ante las demandas sociales y la aparición de las nuevas tecnologías.

1. Metodología utilizada.

En este primer capítulo se ha utilizado preponderantemente el estudio de la doctrina científica dedicada al funcionamiento y justificación de la Administración Pública desde una perspectiva evolutiva, deteniéndonos en las corrientes que han incidido en su concepción e intentos de transformación.

Dentro de esta evolución, nos detenemos especialmente en el impacto de las nuevas tecnologías, con el desarrollo de internet a la cabeza, mostrando las aportaciones doctrinales a favor y en contra de sus efectos.

Por último, nos referimos a las ideas de gobierno abierto y transparencia desde un punto de vista también de las principales aportaciones doctrinales sobre estas materias en cuanto a su definición, maneras de medición de la transparencia administrativa y a sus consecuencias en los servicios públicos.

2. El valor de los tres principios tradicionales de la actuación administrativa: eficacia, eficiencia y legitimidad.

La concepción clásica de la Administración Pública basada en el modelo weberiano de burocracia se caracteriza por la existencia de una Administración centralizada, estable, jerarquizada, en donde los funcionarios están fuertemente categorizados y sometidos básicamente de un modo

inflexible al imperio de la norma y cada uno con sus competencias fijadas rigurosamente (Olmeda, 1999: 672).

La noción pública tradicional de este modelo se basa en la noción de interés público, pero éste no deja de ser un concepto abstracto que debe concretarse. Lippman decía que “puede suponerse que el interés público es lo que los hombres escogerían si vieran con claridad, pensasen con racionalidad y actuasen con desinterés y benevolencia” (Olmeda, 1999: 672).

Pero este interés, siguiendo a Dawns (1962: 2-4), es un concepto amplio comúnmente utilizado por los diferentes actores sociales. Si se hace una investigación detallada aparece una confusión de trivialidades, generalidades y argumentos filosóficos para concluir que no hay un acuerdo global para saber qué acciones tienen interés público y cuáles no, aunque se podría definir como aquellas acciones del sistema político administrativo que más beneficiarán al conjunto de la sociedad, y se traducirán en un consenso mínimo necesario para el funcionamiento de una sociedad democrática.

En el modelo burocrático tradicional predomina una filosofía basada en la desconfianza en la administración de los recursos públicos y el predominio del derecho administrativo. Hay una preocupación por el procedimiento formal más que por el resultado de la acción administrativa. No hay tanta preocupación por los resultados como por la legalidad de los procedimientos (Subirats, 1989: 24).

En el Estado weberiano a la Administración Pública, legal, objetiva y neutral le correspondía un ciudadano claramente definido en sus derechos y deberes.

Como afirma Manuel Villoria (2007: 111), el paradigma de gestión pública dominante en Europa durante más de cien años ha sido el burocrático con su especial carga de control

y su obsesión por evitar la arbitrariedad y condena de toda discrecionalidad del empleado público, en suma por reducir su libertad; opción plenamente coherente con la legitimidad legal-racional y su inseparable seguridad jurídica, basada en una mera asunción de reglas de selección y reemplazo.

El modelo tradicional burocrático tuvo su principal implantación en países de corte mediterráneo como Francia, Italia o España (Albi, González, López, 1997: 64). Frente a este modelo, otros países como los nórdicos y los de influencia anglosajona, concibieron a la Administración pública de una forma más dinámica y flexible, menos formalista (Olmeda, 1999: 691).

Con el paso del tiempo las carencias de muchas administraciones públicas de corte weberiano se hicieron patentes y se planteó el debate de que este tipo de esquema ya no es suficiente para generar una mayor calidad en los servicios públicos. Se comenzaron a vivir situaciones caracterizadas por la ruptura de la homogeneidad y la explosión de reivindicaciones de trato diferente por los diversos colectivos, a lo que fue añadiéndose una demanda creciente de transparencia y participación directa en el sistema.

La crisis del modelo tradicional de Administración pública se unió a una serie de factores como la crisis fiscal del Estado, que pasa a gestionar en muchos países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) más del 45-50% del Producto Interior Bruto (PIB)⁵, el cambio de una Administración de regulación por

⁵ Con datos del año 2015, los Estados con una mayor presión fiscal eran: Dinamarca, 46,6%; Francia, 45,5%; Bélgica, 44,8%; Finlandia, 44%; Austria, 43,5%; Suecia, 43,3%; Italia, 43,3%. En España se alcanzó el 33,8%. URL:

www.economia.elpais.com/economia/2016/11/30/actualidad/1480503021_275689.html

otra de servicios, o la permuta de la legitimidad institucional del Estado, ya que éste también actúa a través de los bienes y servicios que presta, y en tanto que la Administración pública los ejecuta, se convierte en inductora de legitimidad para todo el sistema político. En definitiva, el Estado se legitima no solo por los resultados, sino también por los métodos: los ciudadanos demandan ahora eficiencia, eficacia y economía, pero también transparencia, participación, equidad y calidad (Criado, Ramilo y Salvador, 2002: 8).

Siguiendo a Villoria (2007: 111), el paradigma burocrático ya no da respuestas adecuadas a las sociedades desarrolladas (ver, entre otros, Osborne y Gaebler, 1994; Baecelay, 1992), que han experimentado o una radicalización de sus rasgos de modernidad (Giddens, 1994), o el nacimiento de una estructura de valores postmoderna (Inglehart, 1998), por lo que la sociedad en la que nació y a la que servía la burocracia está dejando de existir.

Con la progresiva asunción de competencias por parte del Estado que se produjo a partir de la finalización de la segunda guerra mundial y que dio lugar al Estado del Bienestar, en gran medida motivado por la reacción y miedo al contagio de las experiencias sociales habidas en el bloque soviético, con iniciativas como las del Plan Beveridge⁶ en el Reino Unido, que establece por primera vez un moderno sistema estatal de protección social integrado y moderno, al margen de experiencias anteriores

Última consulta el 22 de febrero de 2017.

⁶ Toma el nombre del político y economista británico William Henry Beveridge, autor del informe *Social Insurance and Allied Services* de 1942, conocido como “Primer Informe Beveridge”, que proporcionó las bases técnicas para la instauración del *Welfare State*, o Estado del Bienestar, por parte del gobierno laborista posterior a la segunda guerra mundial.

que se tradujeron en el nacimiento de ciertos seguros independientes y de forma errática conforme las necesidades sociales los iban demandando⁷, el Estado se ve compelido a dar satisfacción a los ciudadanos con un número mayor de servicios, especialmente en materia sanitaria, pensiones y servicios sociales que, a su vez, llevan aparejado un gran coste económico (Wilenski, 1975). Las administraciones públicas comienzan a verse desbordadas por el continuo aumento de demandas de los ciudadanos, que ya no solamente administrados, reclamando un mayor número de servicios públicos y una mayor calidad de ellos. En consecuencia, el Estado tiene que incrementar sus ingresos y también adaptar sus viejas estructuras de funcionamiento haciéndolas más flexibles y operativas.

Con la crisis del petróleo de los años setenta del pasado siglo, el Estado del Bienestar comienza a dar señales de agotamiento al no ser capaz de mantener las demandas ciudadanas de actuación, y así llegamos a la actualidad en donde la crisis económica del mundo occidental aboca al Estado a priorizar las necesidades sociales a las que atender, y todo ello dentro de un panorama de fuerte aumento del gasto social y una escasez grande de ingresos (Gamble y Walton, 1978).

En el marco de esta evolución, la Administración pública, desde sus inicios y hasta la actualidad, en su actuación ha respondido a tres principios clásicos: los de eficacia, eficiencia y legitimidad, y a ellos es necesario referirse para el análisis del comportamiento administrativo.

Por eficacia en la Administración pública se entiende el logro de objetivos de interés público, pero este concepto es

⁷ El primer antecedente de un seguro social fue el Seguro de Enfermedad alemán creado en 1822 bajo el mandato del Canciller Otto von Bismark.

demasiado amplio y ambivalente. Una organización es efectiva por el grado en que esta alcanza los objetivos encomendados (Etzioni, 1964: 8), con lo que enlazamos aquí con lo que se conoce como dirección por objetivos como medio de satisfacción de las necesidades sociales. Para ello, es primordial que estos objetivos estén previamente bien determinados, sean cuantificables y sean asumibles por una buena organización.

Por lo que respecta a la eficiencia, ésta tiene que ver principalmente con la gestión adecuada del gasto, y no sólo económico. Se trata de lograr la consecución de los objetivos a los que anteriormente hacíamos referencia al menor coste y sin afectar los estándares de calidad que se consideran necesarios y mínimamente suficientes.

La eficiencia de una organización se mide por la cantidad de recursos empleados para producir una unidad de producto (Etzioni, 1964: 8). Cuantos menos recursos se empleen para producir esta unidad más eficiente será la organización en cuestión.

En plena crisis del Estado del Bienestar, con recursos económicos y humanos escasos, se hace patente la necesidad de atender a la eficiencia de los servicios públicos sin menoscabo importante de su calidad y responder a la pregunta de qué se necesita para lograr esto.

Por lo que se refiere a la legitimidad de actuación, afirma Villoria (2012: 21) que resulta un tópico muy frecuente. A pesar de que la sociedad actual española ya no es tradicionalmente de tipo industrial, ni mucho menos de tipo agrario, las fuentes de poder continúan siendo las mismas: la violencia y el discurso, entendido esto último como legitimador del poder y de la actuación administrativa como cauce de su ejercicio.

Suchman (1995; en Villoria, 2012: 21)) define a la legitimidad como la percepción o asunción generalizada de que las actividades de una entidad son deseables, correctas y apropiadas en el marco de un sistema de normas, valores, creencias y definiciones construido socialmente. De esta definición se derivan tres concepciones de legitimidad (Deephouse y Suchman, 2008; en Villoria, 2012: 21)): *Legitimidad pragmática*, asociada a la cobertura directa de las necesidades de los actores afectados; las Administraciones pretendían satisfacer las necesidades de los ciudadanos mediante servicios finalistas especialmente vinculados a las políticas sociales. Estas políticas exigen una suma de derechos más recursos económicos para consolidar el bienestar público, por lo que, actualmente, en medio de importantes recortes económicos, cada vez resulta más complicado alcanzar esos fines así diseñados y se produce, en consecuencia, una importante y progresiva pérdida de legitimidad de las instituciones públicas en la percepción de la ciudadanía.

Por todo ello, es necesario centrarse en otro concepto de legitimidad cual es la *legitimidad moral*.

Se trata de responder a la cuestión de si los procesos, la manera en que se llevan a cabo, son deseables y aceptados en sí mismos debido a que reflejan valores de nivel superior, como la justicia, la igualdad o la equidad.

Por último, se habla también de *legitimidad cognitiva* (Bitektine, 2011; en Villoria, 2012: 22), en la que el objetivo último es la ausencia de cuestionamiento, la aceptación de la existencia de forma natural de los programas y estructuras políticas y administrativas correspondientes. Cuando se produce la legitimidad cognitiva, la oposición, la duda o el rechazo frente a la actuación pública desaparece o disminuye sustancialmente, posibilitando una mejor actuación de las instituciones.

Por todo ello, teniendo en cuenta la gran importancia que tienen hoy en día las legitimidades moral y cognitiva frente a la inviabilidad cada vez mayor de la pragmática, es necesario fomentarlas y esto se produce cuando los poderes públicos recuperan la centralidad de los procesos y mejoran su imagen cumpliendo con sus obligaciones de la manera más honesta, limpia, transparente y participativa posible (Villoria, 2012: 22).

La legitimidad tiene que ver con la aceptación y reconocimiento por los ciudadanos de la actuación de los poderes públicos.

Para cumplir estas expectativas ciudadanas es necesario desterrar prácticas abusivas que apartan a la Administración del cumplimiento de los fines que tiene encomendados. La legitimidad de la actividad administrativa se verá seriamente quebrantada con posibles malas prácticas y para ello son fundamentales los controles internos y externos de la actividad pública, en evitación de los indeseables efectos de la corrupción (Villoria, 1997: 49-52).

De los tipos de legitimidad que distingue, afirma Villoria (2015a: 90) que hoy poco sirve ya la legitimidad carismática basada en las características personales de quien la ejerce, a pesar de que discrepemos si tomamos en consideración determinados fenómenos políticos actuales o recientes como el chavismo en Venezuela o el castrismo en Cuba. Tampoco la legitimidad legal racional basta ya solo para justificar y aceptar el ejercicio del poder, quien lo ejerce debe aportar algo más que la mera asunción de reglas de selección y reemplazo; debe aportar soluciones en un mundo cada vez más globalizado.

La legitimidad es el objetivo último de la gestión pública (Wamsley, 1990; en Arenilla, 2011: 107) por lo que si ésta es adoptada como presupuesto de esta gestión, es

necesario poner más énfasis en los efectos de la acción pública desde el punto de vista de la inclusión, de la participación y de la integración sociales, que en intentar conseguir el logro de la eficacia y eficiencia exclusivamente.

Los ciudadanos están demandando de los políticos y empleados públicos un nuevo estilo de gestionar consistente en que los valores que el Gobierno y la Administración promuevan se aproximen o identifiquen con las demandas y necesidades reales de ellos.

El ciudadano desea, por ejemplo, para legitimizar a las instituciones, que se le informe sobre el destino de los fondos públicos, lo cual supondría una eficaz herramienta contra la corrupción; exige igualmente responsabilidad, quien hace algo no debido tendrá consecuencias negativas para él; exige también transparencia, información, presupuestos accesibles, inversiones productivas socialmente, que se reduzca el gasto corriente y, sobre todo, que el ejercicio del poder público se haga de verdad en nombre del ciudadano (Arenilla, 2003 a): 242; en Arenilla, 2011: 116).

Los casos de corrupción y de mal ejercicio del poder político no quedan solamente en la esfera exclusiva de los gobiernos, parlamentos o miembros del poder judicial, arrastran también a la Administración a su pérdida de legitimidad pues su funcionamiento está muy relacionado con el poder político; se ha dicho que la Administración no es más que el Gobierno actuando (Sánchez, 2001: 176). Si falla el nivel político y la aceptación de sus valores, poco puede hacer la Administración para remediarlo.

Como afirma Joan Prats (2010), el Estado y las Administraciones están experimentando cambios que están asociados a la transformación de la cultura del capitalismo. El individuo actual espera cosas distintas de

las Administraciones y se posiciona ante ellas de forma diferente.

A lo largo de estos últimos años han aparecido teorías que, partiendo de esa necesidad de reforma administrativa, han tenido influencia en el funcionamiento de los servicios públicos. A las de mayor relevancia nos vamos a referir a continuación.

3. La influencia del espíritu empresarial en la Administración: La Nueva Gestión Pública (NGP).

Supone esta tendencia la influencia de las técnicas empresariales en el ámbito de la Administración.

La Nueva Gestión Pública (NGP) o “New Public Management” ha inspirado las reformas de las Administraciones Públicas en las últimas décadas. Como afirmó Christopher Hood en su artículo seminal (1991: 4-5), la NGP sería “un término para nombrar las doctrinas administrativas ampliamente similares que dominaron la agenda de reforma burocrática en muchos de los países de la OCDE desde finales de la década de 1970”.

La NGP supone una reacción a la Administración clásica de corte weberiano. El término tiene su origen en la literatura económica surgida en los años noventa y se ha extendido notablemente por países como el Reino Unido, Nueva Zelanda o Australia. Los planteamientos económicos y gerencialistas habrían determinado la dirección de las reformas de la NGP implantadas sobre todo, como decimos, en los países de cultura sajona.

La NGP, en definitiva, resalta la influencia del espíritu empresarial en el sector público y pretende, en la formulación del Informe Gore (1993: 7), inventar un Estado que ponga a las personas en primer lugar.

Como características de la NGP, siguiendo a Christopher Hood (1991: 3-19), se pueden enumerar las siguientes:

- Separación política/Administración, decisión/gestión o gestión directa profesional en el sector público y en los puestos superiores.
- Orientación a los resultados o mayor énfasis en el control de los productos. Esto se liga a una asignación de recursos y recompensas ligadas al rendimiento y a una quiebra de la gestión de personal centralizada y a la medida de la burocracia. Se acentúa la necesidad de priorizar los resultados sobre los procesos, sustituyendo el énfasis en los procedimientos y en su control.
- Evaluación del rendimiento. Implica una definición de metas, objetivos e indicadores de éxito. Se trata de impulsar la rendición de cuentas en estos ámbitos como paradigma de buena gestión.
- Agencialización o impulso a la desagregación de unidades en el sector público. Consiste en romper las vetustas unidades antiguas monolíticas como consecuencia de la necesidad de crear unidades gestionables. El sector público no debe ser uniforme ni inclusivo para que sea controlable.
- Competencia en el sector público. Se debe promover la competencia para reducir costes y mejorar estándares.
- Privatización/externalización y fomento de prácticas provenientes del sector privado. Esto supone el abandono de características de la Administración pública clásicas como la estructura salarial uniforme según categorías, las pagas fijas, la estructura de recursos humanos inamovible o el consabido puesto de trabajo para toda la vida.

Todas estas características harían que el sector público se definiera por estas afirmaciones (Correa y Criollo, 2009: 37):

- Timonea, no rema. Significa más atención a la estrategia que a los resultados.
- Se comporta de manera estratégica.
- Utiliza mecanismos del mercado para introducir competencia entre proveedores públicos y externaliza o privatiza servicios.
- Busca alianzas dentro del sector público o privado con o sin ánimo de lucro.

Como ha señalado el profesor Arenilla (Arenilla, 2011: 42), la NGP ha hecho dos grandes aportaciones: la imprescindible orientación de los servicios públicos al logro de unos resultados eficaces y eficientes, y la centralidad de los usuarios públicos.

Su principal olvido, en cambio, es que el fin principal de la Administración pública no es tanto prestar servicios como prestar democracia: garantizar los derechos y libertades de los ciudadanos (Denhardt, J. V. y Denhardt, R. B., 2003: xi).

Es importante señalar aquí la inviabilidad del uso de los modelos de gestión que funcionan en la empresa privada para intentar trasladarlos sin más al campo de la realidad administrativa porque ni las necesidades, ni el objetivo, ni la misión del sector público y del privado son las mismas.

Donde la empresa privada busca el beneficio económico, la Administración busca la satisfacción del ciudadano; donde la empresa privada busca cuota de mercado, la Administración cuenta con cuasi monopolios; donde la empresa privada gestiona los recursos humanos, la Administración los administra.

Por otro lado, hay una serie de limitaciones institucionales que impiden o dificultan los principios inspiradores de la

NGP. Entre ellos, siguiendo a Arenilla (2011: 43-44), se pueden citar:

- El peso de las leyes, como normas que reconocen derechos y que implican garantías para los ciudadanos.
- El proceso de elaboración de los presupuestos en las Administraciones que muestran cómo el pasado condiciona el presente y el futuro.
- La alteración del orden de las prioridades políticas y de gestión suele acarrear la revisión de las prioridades presupuestarias y exige un amplio plazo para poder apreciar los resultados.
- Hábitos e inercias procedimentales contenidos en los procedimientos administrativos.

Es evidente, pensamos, que la Administración pública no puede sostenerse hoy en día por medio de sus viejas estructuras jerárquicas y formalistas apoyadas en cuerpos de funcionarios independientes entre sí y no permeables en sus funciones de servicio público. Los funcionarios no pueden ser ya un colectivo inamovible, inalterable y con unas retribuciones fijas sin tener en consideración su mayor o menor rendimiento individualizado.

Pero dicho esto, tampoco la Administración puede moverse principalmente por criterios economicistas, de ahorro de costes y en donde se prime muy especialmente a sus empleados por la consecución de unos objetivos económicos, sobre todo. Hoy observamos que los poderes públicos acuden con mucha frecuencia a la externalización de determinados servicios públicos y cometidos administrativos bajo argumentos de mayor eficacia y ahorro de costes, cuando lo que realmente se consigue a menudo es un claro deterioro de la calidad de aquellos servicios y cometidos, cuando no una merma de la cobertura pública y universal de los primeros.

4. El complemento de la NGP: La Gobernanza Pública.

Supone esta tendencia que la Administración no es omnipotente por sí sola y necesita del concurso con otras instancias y sectores para lograr sus fines.

La gobernanza, intentando superar los principios de la NGP aunque sin renunciar a ellos, parte de la afirmación de que las Administraciones públicas se enfrentan cada vez más a entornos complejos y heterogéneos donde las fronteras entre el sector público y el privado no están claras y existe una gran interdependencia entre las diferentes organizaciones. Por este motivo, los Gobiernos y las Administraciones deben actuar no solo con la autoridad y las potestades sancionadoras que, como potestades administrativas, les son propias, sino también y crecientemente con el consenso y cooperación con los más diversos actores.

Surge así un nuevo modelo de funcionamiento administrativo caracterizado por un mayor grado de cooperación y transacción entre actores estatales y no estatales, entre lo público y privado.

Con el enfoque de la Gobernanza se han enriquecido las teorías de la NGP, guiada sobre todo por los criterios de eficacia y eficiencia, con la incorporación de lógicas para la acción destinadas a desarrollar las capacidades de cooperación e interacción de los actores públicos con otros de corte privado.

Como señalan Sonia Martín Pérez y Paulino Martín Seco (2014), la gobernanza se basa en cinco pilares: participación, apertura, responsabilidad, eficacia y coherencia.

- Participación: La calidad y la eficacia de la gestión pública implica una amplia participación de los

ciudadanos en todas y cada una de las distintas fases de los procesos, desde la concepción hasta la aplicación de los mismos, refiriéndose a la “obligatoriedad” de tener en cuenta la opinión de los beneficiarios o grupos objeto de la Administración, es decir, conocer las necesidades y expectativas de los grupos de interés, así como la satisfacción de éstos con la prestación de servicios recibida.

- *Apertura*: Las Administraciones deberían desarrollar una comunicación más activa sobre la labor que realizan y sobre las decisiones que adoptan.

En este aspecto, tiene especial importancia la utilización de un lenguaje que sea accesible para el público en general. Este objetivo tiene especial importancia si se quiere fomentar la confianza en las instituciones, de por sí ya bastante complejas.

- *Responsabilidad*: Cada unidad implicada en una acción concreta debe explicar su acción y asumir la responsabilidad que le incumba. También se precisa una mayor claridad y una mayor responsabilidad de la Administración y de todos los agentes que participan en el desarrollo y aplicación de las políticas en sus distintos niveles.

- *Eficacia*: Las medidas deben ser eficaces y oportunas, y producir los resultados buscados sobre la base de unos objetivos claros, de una evolución de su futuro impacto y, en su caso, de la experiencia acumulada.

La eficacia requiere igualmente que las medidas que se tomen sean proporcionadas y que las decisiones se adopten al nivel más apropiado.

- *Coherencia*: Las políticas desarrolladas y las acciones emprendidas han de ser coherentes y fácilmente comprensibles. La necesidad de aplicar este principio a la

Administración es cada vez mayor, ya que sus áreas son cada vez más complejas y diversas. La coherencia requiere un liderazgo político y un firme compromiso por parte de las instituciones con vistas a garantizar un enfoque lógico dentro de un sistema muy complejo.

Junto a estos principios inspiradores de la Gobernanza debe haber además una sostenibilidad, una homogeneización de los procesos, una gestión integral de los proyectos abordados y un seguimiento y evaluación permanente de las políticas públicas.

Transformar la actividad administrativa en gobernanza o en una gestión integral sostenible requiere la estrategia (diseño, elaboración, implantación y control de planes estratégicos), la táctica (gestión de los recursos humanos, económicos, tecnológicos, infraestructura, calidad o medio ambiente), la operativa (establecimiento de la gestión basada en procesos) y la medición, análisis y mejora (establecimiento de mecanismos de detección y evaluación de necesidades y expectativas de los usuarios, así como de su satisfacción y herramientas para la toma de decisiones, entre otras).

5. La importancia del acuerdo en la toma de decisiones: Las Teorías Deliberativas.

Suponen la ruptura del “orden y mando” en las Administraciones. Para que sus actuaciones se vean legitimadas por la ciudadanía, y como medio de hallar mejor las prioridades públicas y lograr la eficacia y eficiencia, se hace necesario lograr el consenso en las actuaciones públicas.

Como un paso más en estas teorías de la NGP y de la Gobernanza pública que ponen el énfasis en la consideración del ciudadano como cliente de servicios públicos y en la necesidad de contar con otras instancias públicas y privadas para resolver los problemas a los que

se enfrenta la sociedad, hemos de referirnos también a las Teorías Deliberativas en la Administración Pública.

Siguiendo las reflexiones de Irene Ramos Vielba y Eva Campos Domínguez (2012), frente a la concepción clásica que identifica a la Administración con el poder siendo los ciudadanos meros sujetos pasivos de la actuación administrativa, la teoría deliberativa entiende que los individuos son agentes reflexivos cuyas preferencias, deseos y actitudes no están prefijadas de antemano, y esto implica que las instrucciones, normas y actuaciones pueden siempre discutirse.

Habermas y Rawls son, probablemente, los autores que más se han dedicado al desarrollo y justificación de esta teoría, que parte de la base de que no se puede legitimar ningún poder ni actuación pública desde una fuente ajena. Las normas y comportamientos de los individuos no pueden ser aceptados si éstos no se sienten autovinculados con ellos. La Administración y su manera de actuar, esto es la burocracia, tiene que acoplarse a la vida, deseos y necesidades de cada uno de los ciudadanos; en este escenario, necesariamente, la Administración pública y la sociedad se influirán respectivamente.

Es necesario en las teorías deliberativas, afirman Ernesto Ganuza y Francisco Francés (2012: 140-141), que el ciudadano cumpla y se sienta vinculado con el poder político por medio de su participación, expresando sus ideas y opiniones. La burocracia no es algo ajeno que se impone a la colectividad, sino que está profundamente influenciada por las actuaciones de ella.

El dilema de la teoría deliberativa al que la deliberación quiere ofrecer una solución, tiene que ver con el lugar que se ofrece en la política a un individuo reflexivo, capaz de tener iniciativa, pero también con la posibilidad de

discrepar o no aceptar de forma racional aquello que se le puede ofrecer por otras instancias.

Estas características teóricas que rodean al hombre como sujeto reflexivo, autónomo e igual, plantea un sistema político y administrativo no autoritario. El objetivo, entonces, de las teorías deliberativas será manejar en este entorno, plural y poblado de iguales, el desacuerdo, de manera que las decisiones políticas o administrativas sean legítimas y todos los ciudadanos se sientan vinculados con ellas, estén de acuerdo o no.

Aplicada a la política estrictamente, la deliberación no tiene como objetivo la sustitución de los procesos políticos representativos, pero plantea un proceso de toma de decisiones apoyado en el debate y no tanto, como decía Manin, en la expresión de la voluntad general mediante un ejercicio electoral⁸. Una decisión legítima no es necesariamente la que dicta “la voluntad de todos”, sino más bien la que es consecuencia de la “deliberación de todos” (Manin, 1987: 352).

La democracia no sería legitimada por el deseo unánime de todos, sino por el proceso deliberativo de todos. Una sociedad no puede esgrimir argumentos técnicos de autoridad ni argumentos sagrados, necesita procedimientos argumentativos que legitimen sus decisiones.

Es verdad, a nuestro entender, que estas teorías deliberativas profundizan en la democratización de las Administraciones públicas, en cuanto que permiten y fomentan el intercambio de opiniones y la participación y

⁸ Las nuevas iniciativas de empoderamiento ciudadano, la implantación de formas de participación ciudadana o de presupuestos participativos, movimientos del 15M o la existencia de partidos políticos como Podemos en España, tienen una influencia acusada de estos posicionamientos.

colaboración de los diferentes sectores civiles en donde la actividad ciudadana se desenvuelve, pero también no podemos olvidar que no todos los ciudadanos participan realmente. Muchos de ellos están muy alejados de los centros de poder y decisión fruto sobre todo de las desigualdades económicas y sociales existentes. La desigualdad es una realidad incuestionable y por ello son los grupos más preparados y activos los que hacen posible esta confrontación de opiniones.

Es necesario, por tanto, que esta fractura social disminuya para que puedan hacerse más presentes las teorías deliberativas en el ámbito de los servicios públicos.

Hoy se habla de “desarrollo inclusivo” para intentar frenar la desigualdad social, los efectos negativos de la revolución tecnológica, el deterioro de las clases medias o la percepción negativa del fenómeno de la inmigración en los países desarrollados.

Actualmente nos referimos a la “prosperidad inclusiva” que sitúa a la persona como centro de la realidad social y esto exige un liderazgo decisivo que impulse conversaciones plurales para abordar los diferentes problemas sociales; como afirma Julio L. Martínez, (2017) “conversaciones profundas entre líderes políticos, empresariales, sindicales y sociales, con educadores, investigadores y pensadores de diversas áreas, para alumbrar nuevos modelos de organización que elevando la productividad y generando riqueza, creen oportunidades a la gran base social”.

Por parte del Foro Económico Mundial se elabora un informe anual que contiene un índice de desarrollo inclusivo que analiza la situación de 109 países por medio de 140 indicadores. En este índice, en 2017 España se sitúa en el puesto 26, obteniendo sus peores resultados, muy por debajo de la media, en corrupción y concentración de

rentas, y también en materia de empleo y compensaciones laborales (2017: 70).

El objetivo de este informe y de esta clasificación de países, como señala Francisco J. Ferraro (2017), es animar a que el desarrollo inclusivo sea una realidad y no un mero deseo, y se incardine de forma definitiva y clara en las agendas políticas.

6. El freno a las múltiples demandas sociales: Crisis del Estado del Bienestar y su consecuencia, el Estado garante.

Se habla hoy de la crisis del “Estado del Bienestar” que podría trasladarse al Estado Social y Democrático de Derecho que proclama el artículo 1º de nuestra Constitución.

En un contexto de escasez de recursos y de demanda creciente de servicios públicos por los ciudadanos, las Administraciones públicas se ven impotente para resolver por ellas mismas estos problemas y se ven obligadas a acudir a otras instancias.

Ante esta insuficiencia del Estado del Bienestar, éste se repliega sobre sí mismo por medio de la desregulación de determinados aspectos esenciales, se produce una huida del Derecho Público hacia el Derecho Privado y adquieren relevancia las Agencias Públicas⁹, como fórmula para ganar flexibilidad y autonomía de funcionamiento (Fernández, López, 2017: 15).

Dentro de estas nuevas concepciones del Estado, se habla del “Estado Garante” (Esteve, 2015: 20, 23) en donde ya éste no presta directamente los servicios públicos, sino que

⁹ Fueron reguladas por la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos, BOE del 19 de julio. Actualmente derogada por la disposición derogatoria única. e) de la Ley 40/2015 de RJSP.

se limita a vigilar que esa prestación se realiza dentro de los estándares legales y de calidad necesarios, pero son otros, singularmente las empresas privadas, los encargados de llevar a cabo los servicios más costosos ante la impotencia del Estado para ello. La gestión de la sanidad en algunas Comunidades Autónomas o la construcción, gestión y explotación de autopistas son ejemplos significativos de este Estado Garante.

No obstante, no puede olvidarse que el Estado Garante introduce criterios de rentabilidad empresarial para las entidades encargadas de la prestación de esos servicios públicos que pueden distorsionar su funcionamiento público, amén de que podría de esta manera estar vulnerándose la propia Constitución española al reconocer expresamente ese Estado Social y Democrático de Derecho y no ese Estado meramente vigía de que los servicios públicos se prestan (Esteve, 2015: 12-14).

En esta evolución de la Administración Pública que venimos abordando no podemos dejar de referirnos al papel que representan las nuevas tecnologías tanto en la transformación de la gestión de los servicios públicos como en la interconexión de los ciudadanos permitiéndoles coactuar con ella y haciendo posible la expansión de sus deseos y reivindicaciones. A ello nos dedicamos en el siguiente apartado.

7. La irrupción de internet.

El desarrollo de las TIC y, especialmente, la aparición de internet ha transformado radicalmente la sociedad y las relaciones sociales en el mundo. Como ha afirmado repetidamente el escritor de ciencia ficción William

Gibson, “el futuro ya está aquí, pero desigualmente distribuido”¹⁰.

Pero la realidad del fenómeno de internet no es igual para todos. Según un trabajo realizado por el “Pew Research Center”¹¹ (2015) basado en 36.619 entrevistas hechas en 32 países emergentes y en desarrollo como México, El Salvador, Colombia, Venezuela, Nicaragua, Perú, Brasil, Chile y Argentina, realizadas entre el 17 de marzo y el 5 de junio de 2014, se concluye que el fenómeno internet es diferente según qué ámbitos, Administraciones y países.

Según este estudio, son muchos los que, a pesar de la globalización que ha propiciado internet, se han quedado al margen de este fenómeno.

En términos generales, una media del 44% de la población de los países analizados utiliza internet tan solo ocasionalmente; por el contrario, en EE.UU. la cifra es del 87%. Además, las tasas de acceso varían considerablemente de un país a otro, y oscilan entre el 76% de Chile, al 51% de Brasil o el 67% de Venezuela, y el 28% de Senegal, el 21% de Ghana y el 15% de Uganda.

El informe señala que entre los países con menor acceso están los más densamente poblados del sur y sureste de Asia, como Indonesia, donde sólo el 24% de la población accede a internet; India, con el 20%; Bangladesh, el 11%; y

¹⁰ Frase realizada por el escritor en una entrevista, citada, entre otros, por Alfonso García en el comentario al libro *The Peripheral* de W. Gibson.

URL: www.ccyberdark.net/1858/the-peripheral-de-william-gibson/.

Última consulta el 3 de agosto 2018.

¹¹ Organización dedicada al “Think Tank” en Estados Unidos, que ofrece información sobre problemática, actitudes y tendencias en Estados Unidos y en el mundo. URL: www.pewresearch.org.

Fuente URL: <https://mundocontact.com/en-paises-emergentes-internet-es-buena-para-la-educacion-mala-para-la-moral/>.

Última consulta el 5 de agosto 2018.

Pakistán, el 8%. Similares diferencias se observan en el número de personas que tienen ordenadores, van desde el 3% de Uganda al 78% de Rusia.

Las personas que acceden con mayor frecuencia a internet son los de mayor nivel educativo y los jóvenes de entre 18 y 34 años. De la misma manera, es más frecuente el uso de internet entre las personas de habla inglesa.

Siguiendo con los datos del citado estudio, el 66% de los que tienen acceso a internet en los países analizados lo hacen diariamente y alrededor del 82% accede a redes sociales como Facebook o Twitter.

Referido a España, son muy significativos, a estos efectos, los datos que desde hace ya diecinueve años nos proporciona la Fundación Telefónica (2019: 116-117). En concreto, el último informe sobre la Sociedad de la Información en España referido a 2018¹² referido a 2016 afirma que el smartphone es el dispositivo preferido para la población española (lo indica así el 91,9 % de la población), seguido del ordenador (62,9 %) y a distancia le sigue la tablet (29,7 %).

Si hablamos de uso en el trabajo las cosas cambian: el ordenador es el preferido para el 77,2%, frente al smartphone (58,2 %) y la tablet (22,4 %).

En cuanto a los motivos por los que nos conectamos a internet, su principal uso es para el ocio (37,5 %) y la comunicación con familiares y amigos (34,7 %). Los

¹² Fuente URL:

https://www.fundaciontelefonica.com/index.php/publicaciones/add_descargar?tipo_fichero=pdf&idioma_fichero=es_&title=Sociedad+Digital+en+España+2018&code=655&lang=es&file=Sociedad_Digital_Espana_2018.pdf.

Última consulta el 23 de julio de 2019.

motivos profesionales o educativos solo constituyen el principal motivo de uso para el 24,7 % de españoles.

Por sexos, las mujeres utilizan internet sobre todo para comunicarse (43,4 %), mientras que para los hombres el principal motivo es el ocio (44,3 %).

En cuanto a las actividades que realizan las personas por medio de internet, la mensajería instantánea (94,3 %) y el correo electrónico (81,3 %) ocupan el primer lugar, las redes sociales se han incrementado ligeramente respecto el año anterior legando al 67 % (frente. al 65,4 % del año 2017). Las compras on-line se mantienen en el 51,2 %, siendo este sistema utilizado más por las personas jóvenes que las de cierta edad.

En España, la ciudadanía cada vez habla menos por teléfono y utiliza cada vez más a mensajería instantánea, que crece imparable como primera forma de comunicación (Fundación Telefónica, 2019: 120).

El flujo diario de esta mensajería instantánea casi duplica a las llamadas por medio del teléfono móvil y fijo. El 60 % de la población envía mensajes instantáneos varias veces al día, mientras que el 24 % llama al móvil y sólo un 12 % utiliza el fijo.

Por estos motivos, se comienza a hablar ya entre la juventud de Generación Mute, que se define por su uso masivo de la mensajería instantánea en lugar de las llamadas telefónicas tradicionales, y sus habilidades para todo lo concerniente a temas virtuales.

Frente a los mensajes por WhatsApp, los SMS han quedado en desuso; 6 de cada 10 españoles nunca los envían.

En el campo de la Administración Pública la relación de la ciudadanía con las TIC no para de crecer. Así, en 2017 el 52 % de la población ha contactado con la Administración

por medio de internet. Sin embargo, estos porcentajes varían en función de la edad, de 25 a 34 años la interconexión es mayor (68,4 %) descendiendo sobre todo a partir de los 55 años (54,9 %), para alcanzar su porcentaje más bajo después de los 65 años de edad (44,73 %), normalmente debido a la falta de habilidades digitales (Fundación Telefónica, 2019: 143-144).

Este informe de la Fundación Telefónica se refiere también al informe Global Innovation Index, que, utilizando diversos indicadores, examina el grado de digitalización de las Administraciones. En su edición de 2018, España consigue posiciones de liderazgo con puntuaciones del 91,3 % en cuanto a servicios on-line y del 93,2 % en participación ciudadana por medios electrónicos, que nos colocan en los puestos 11 y 7 del ranking respectivamente de la Unión Europea.

Es importante igualmente conocer no solamente la disponibilidad de la información pública por medios electrónicos sino especialmente su uso por las personas; sigue señalando esta Fundación que, según Eurostat, un 36 % de la población española ha interactuado con las autoridades públicas a través de las redes en 2017, mientras que en la Unión Europea este porcentaje se sitúa en el 30 %.

Los ciudadanos interactúan con la Administración sobre todo para descargarse información (47 %). La descarga de formularios oficiales se sitúa en el 36 % de la población y el 33 % envía estos formularios oficiales a los organismos respectivos. Todos estos porcentajes son siempre superiores a los valores medios detectados en la Unión Europea.

Si hacemos ahora alusión a la tramitación de procedimientos electrónicos, tanto por empresas como por ciudadanos, las cifras son también elevadas. La

tramitación de las empresas por medios electrónicos alcanza el 98,9 % y la de los ciudadanos el 77 % (Fundación Telefónica, 2019: 147-148).

A la vista de estos datos, se puede concluir que las TIC, con internet a la cabeza, están revolucionando la sociedad y las relaciones sociales. A nivel político se habla también hoy del post parlamentarismo (Jörke, 2008: 148) por cuanto que las discusiones y deliberaciones sociales ya no se producen, o al menos no de forma exclusiva, en los parlamentos ni la voluntad social se canaliza solamente a través de las instituciones. Muchos sectores de la población se preguntan para qué queremos que los políticos nos representen por medio de largas y tediosas sesiones parlamentarias si las principales reivindicaciones pueden abordarse de forma más ágil y rápida utilizando las nuevas tecnologías (Picabea, 2018).

Internet ha adelgazado las jerarquías, la sociedad se transforma en algo más horizontal y cambiante, quedan pocos principios inamovibles y las instituciones y referencias sociales se han vuelto líquidas, en feliz expresión de Bauman, que afirmó que la única certeza social es la incertidumbre¹³.

7.1. La e-Administración. Teorías positivas y negativas.

7.1.1. Concepto, evolución y dimensiones de la e-Administración.

Como afirma el profesor Miquel Salvador Serna, en primer lugar se ha de hacer la precisión de que, frente a la utilización de la “E” mayúscula precediendo a los sustantivos de Administración o Gobierno, es preferible

¹³ Zigmunt Bauman, filósofo, sociólogo y ensayista, premio Príncipe de Asturias de Comunicación y Humanidades 2010. Entre otros ensayos en que desarrolló esta idea, se puede citar el libro *Vida líquida*. Barcelona. Paidós Ibérica. 2006.

utilizar las expresiones “e-Administración” o “e-Gobierno”, para resaltar el carácter instrumental, nunca como un fin en sí mismo, de las nuevas tecnologías aplicadas al funcionamiento de la Administración. Las tecnologías de la información y comunicación sirven para el funcionamiento de la Administración o el Gobierno pero, siendo cada vez más importantes y necesarias, nunca deben considerarse como algo esencial y autónomo al margen de la actividad de satisfacción de los intereses públicos en las que se enmarcan (Salvador, 2007: 3).

La e-Administración puede definirse como el uso y difusión de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en las Administraciones públicas (Criado, 2004: 475).

Igualmente, estas TIC puede definirse, según Criado y Ramilo “como un conjunto de herramientas e infraestructuras utilizadas para la recogida, almacenamiento, tratamiento, difusión y transmisión de la información” (2002: 2).

También Salvador conceptúa a la e-Administración como “la utilización de las TIC por parte de las Administraciones a través de la mejora de su gestión interna e interacción con los ciudadanos y con las organizaciones públicas y privadas” y, en este sentido es posible analizar cuatro vertientes en ella: la dimensión interna, la dimensión externa, la dimensión relacional y la dimensión de promoción (Salvador, 2007: 3-5).

La dimensión interna supone el papel de las Administraciones en la utilización de las TIC para la mejora de su funcionamiento interno.

La dimensión externa se asocia a la prestación de servicios públicos y a la capacidad de interacción con el ciudadano por medio fundamentalmente de las páginas web, correo electrónico, foros de discusión, chats o procesos “on-line”.

La dimensión relacional significa la posibilidad de crear una red o intercambiar recursos con otros agentes públicos o privados para la mejora de los servicios existentes o para crear otros nuevos.

Finalmente, la dimensión de promoción se refiere a la simplificación y expansión de la sociedad del conocimiento que, a su vez, tiene dos vertientes: la promoción de las infraestructuras para facilitar el acceso a la sociedad del conocimiento, como el abaratamiento de las tarifas de conexión o acciones para facilitar el acceso al correo electrónico de toda la población. Y, de otra parte, el fomento de la cultura adecuada a los nuevos paradigmas y retos que plantean las TIC ofreciendo instrumentos para saber dónde buscar la información, cómo leerla y cómo transformarla a fin de que ayuden a superar la brecha digital de la que antes se ha hablado.

De estas cuatro perspectivas, la dimensión externa de la e-Administración es la que presenta los mayores avances con la apertura de nuevos canales de comunicación e interacción con los ciudadanos.

No obstante, la dimensión interna, y sin menoscabar las otras tres dimensiones en el logro de mayores cotas de eficiencia, es la que desde el punto de vista del ahorro de costes para la Administración presenta una mayor incidencia.

Continuando con el profesor Salvador, invertir en infraestructuras y equipos informáticos no significa por sí mismo un cambio en la organización, si esto no va acompañado de una auténtica transformación organizativa y en el rediseño de los procesos desde el punto de vista del ciudadano, incidiendo en la formación y motivación de los empleados públicos y en el conjunto de la cultura administrativa en la que se trabaja.

Desde otro punto de vista, pueden distinguirse también 4 fases a la hora de la articulación de la Administración electrónica (Martínez, 2007: 86-87):

- Fase presencial: Las Administraciones usan las TIC para difundir información básica al público en general.
Es una versión electrónica del material informativo impreso en la organización.
- Fase de interacción: Los ciudadanos pueden ya interactuar, aunque de forma reducida, con los órganos de la Administración.
- Fase transaccional: Los ciudadanos puede hacer ya trámites de forma completa por medios electrónicos.
- Fase de transformación: Aquí el salto ya no es tecnológico sino cultural. Implica la redefinición de los servicios. Las organizaciones de diferentes niveles pueden integrar sus sistemas y establecer lazos de colaboración con el sector privado, Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y ciudadanos con el objetivo de desarrollar mejor sus servicios.

Pero, al margen de las anteriores fases, lo verdaderamente importante es aquello que pretende alcanzar esta nueva perspectiva de funcionamiento de la Administración Pública. La e-Administración pretende conseguir (Martínez, 2007: 71):

- Más y mejores prestaciones a los ciudadanos.
- Puntos de accesos unificados y sencillos para satisfacer múltiples necesidades informativas y de servicios.
- Adicionar productividad, calidad y valor de los servicios.
- Promover la atención a los requerimientos de cada usuario.

- Resolver trámites, consultas, reclamaciones y sugerencias por vía electrónica.
- Aumentar la participación ciudadana.
- Aumentar la calidad y reducir el costo de las transacciones dentro del Estado.
- Reducir el costo en dinero, tiempo, molestias y carga anímica de los diversos trámites.

Se pretende conseguir que el ciudadano perciba progresivamente una visión única de los servicios de la Administración, totalmente integrados y coordinados en función de sus necesidades, constituyendo un núcleo virtual que reúna los servicios tradicionalmente dispersos.

En definitiva, a juicio una vez más del profesor Salvador, el cual compartimos plenamente, la e-Administración necesitaría la formulación o reformulación según los casos, de un modelo integral cuyos principios más relevantes serían:

- Disponer de un fuerte liderazgo emprendedor que impulse las cuatro dimensiones antes definidas: interna, externa, de relación y de promoción.
- Evitar duplicidades administrativas, integrando servicios y haciendo posible una amplia participación de los agentes sociales implicados y de la ciudadanía en general.
- Consideración de las TIC como instrumentos de apoyo para la modernización y cambio organizativo, nunca como fines en sí misma.

España ocupa en el año 2018 el puesto 17 en el ranking de las Naciones Unidas *E-Government Development Index* (EGDI) que monitoriza cada dos años la evolución de la Administración electrónica en 193 países en base a tres indicadores: infraestructura de las telecomunicaciones,

capital humano y servicios “on line”. Dentro de los países estrictamente europeos, nuestro país se sitúa en el puesto undécimo¹⁵.

Se ha argumentado que las TIC suponen una mejora en la eficiencia, calidad y responsabilidad de las Administraciones públicas, y además suele afirmarse también que suponen una oportunidad para la innovación pública y para romper con los defectos de la Administración de corte burocrático. No obstante, la práctica relativiza estos deseos demostrando que sólo con nuevos soportes digitales las organizaciones públicas tienden a reproducir sus esquemas tradicionales, no produciéndose los cambios deseados (Criado, Ramilo, Salvador, 2002: 19).

Como afirmaba Mark Poster (en Subirats, 2011: 33), “internet no es un martillo nuevo que sirve para clavar más deprisa o con mayor comodidad los clavos de siempre”. Esto reduciría la revolución digital a un mero cambio operativo o instrumental, pero no afectaría a la configuración de la sociedad, de la política o las instituciones. Sin embargo, en nuestra opinión, las TIC han de servir, y de hecho ya lo están haciendo, para configurar unas relaciones sociales bajo unos parámetros de mayor rapidez, inmediatez y simplicidad, que diluya los excesivos formalismos y jerarquías políticas e institucionales, que impulse la transparencia, y que esté alumbrando una sociedad, no forzosamente mejor, pero sí distinta.

Actualmente, la Administración está inmersa en lo que se ha llamado como la “Sociedad de la Información”,

¹⁵ Fuente URL: <https://www.statista.com/statistics/421580/egdi-e-government-development-index-ranking/>.
Última consulta el 6 de agosto 2018.

consecuencia principal del desarrollo de las TIC y de sus variadas influencias en aquella.

Esta se puede definir, como afirma José Ángel Martínez Usero, por el uso intensivo de la información en la vida diaria de muchos ciudadanos y organizaciones, así como por el empleo de las tecnologías para su procesamiento y transmisión (Martínez, 2007: 56).

Desde el punto de vista del periodismo, Juan Luis Cebrián afirma que las características de la sociedad de la información son las siguientes (Cebrián, 1999: 17-18):

- Es global, no tiene fronteras geográficas ni temporales.
- Convergente: confluyen en ella muchas disciplinas y ramas del saber.
- Interactiva: tiene como fundamento la cooperación.
- Caótica: no admite jerarquía ni se somete fácilmente a parámetros de autoridad.
- Cuna de la nueva realidad virtual.
- Rauda: se desarrolla de forma casi autónoma y muy rápida.

7.1.2. La evolución de las páginas webs.

Por otro lado, internet y su plasmación en las páginas webs ha ido evolucionando y perfeccionándose a lo largo de estos años que van desde la década de los 90 del siglo pasado.

De forma resumida, analizamos ahora las diferentes versiones que se han ido produciendo en la naturaleza y configuración de las páginas webs.

Al principio lo que existió fue lo que se conoce como la web 1.0, muy básica y limitada a la publicación de información por parte de las empresas y organizaciones. Es una web de lectura y de información esencialmente

corporativa. La interacción con los ciudadanos era mínima, los sitios eran difícilmente actualizables y rudimentarios.

Siguiendo a Hugo Pardo Kuklinski (2012: 27-33), durante la web 1.0 las aplicaciones con espacios abiertos de acceso, escritura y producción de contenidos de valor añadido de forma gratuita eran muy escasas. La forma de participación se limitaba a correos del personal directivo y de asesoramiento con formularios de contacto, y poco más.

Frente a aquello, a finales de los años 90 se desarrolló la web 2.0, llamada también internet colaborativa o “web social”, término acuñado originariamente por O’Reilly en 2005¹⁷. Aquí ya cambia el rol de los usuarios que comenzaron a interactuar con las diversas organizaciones. Hace referencia a una segunda generación de internet basada en la generación de contenidos almacenados en bases de datos, accesibles por comunidades de usuarios que interactúan, las modifican y enriquecen tanto en cantidad, como en composición y en sus formas, mediante aplicaciones específicas que incluso tiene usos diversos dependiendo del uso concreto de conocimiento.

Los rasgos esenciales de la web 2.0 son los siguientes:

- Las webs son consideradas como plataformas. Se pone a disposición software de forma gratuita por medio de la utilización de la propia página web como plataforma. De esta manera se va configurando una comunidad que sube cada vez más contenidos.
- Se amplía la forma e interacción de la ciudadanía con la web. Actúan de manera tradicional de forma pasiva

¹⁷ O’Reilly publicó en septiembre de 2005 lo que supone la principal referencia bibliográfica del concepto en su artículo *What is Web 2.0. Design Patterns and Business Models for the Next Generation of Software*. URL: <http://www.oreilly.com/pub/a/web2/archive/what-is-web-2.0.html> (última consulta el 24 de mayo de 2016).

accediendo solamente a los diversos contenidos que se ofrecen o, por el contrario, creando y aportando sus contenidos a la red.

- Las bases de datos ofrecidas se enriquecen con las aportaciones de los usuarios, perfeccionándose y haciéndose más potentes. La gestión de estas bases de datos se pone en el centro del desarrollo de estas webs.
- Prevalencia de los paquetes de software gratuitos frente a los anteriores paquetes muy costosos, con fechas de obsolescencias programadas para dejar de servir muy pronto. La consecuencia es el lógico aumento de clientes que acceden y actúan por medio de estas plataformas.
- Se busca una planificación ligera y sencilla. La web 2.0 es pragmática y fiable. Se busca que cada vez mayor número de usuarios se conecten y aporten sus contenidos.
- Se busca ampliar el número de dispositivos con los que conectarse a la red. Ya no es suficiente el ordenador clásico establecido en un lugar determinado e inamovible. Se busca ampliar esta conexión por medio de dispositivos móviles como *smartphones*, ordenadores portátiles o *tablets*, entre otros.
- Existencia de interfaces enriquecedoras para los usuarios, con capacidad de acceder desde cualquier sitio y en cualquier momento a los contenidos de la red con sencillez y familiaridad, subiendo los contenidos que deseen. La creación de *blogs* por los ciudadanos es un buen ejemplo de lo manifestado.

Para Alicia y María Jesús Ramos Martín (2014: 5), esta versión se caracteriza por los siguientes rasgos:

- Las bases de datos han de permitir el registro de los usuarios, la creación de perfiles o la inserción de comentarios o foros de discusión.
- Surgen las redes sociales que facilitan las relaciones entre sí de los ciudadanos.
- Pueden almacenarse y compartirse documentos de forma sencilla.
- Surgen web y redes colaborativas a disposición de los ciudadanos.
- Cualquier usuario puede crear su propio espacio y compartir opiniones, publicar videos o cualquier otro contenido en las redes.
- En la web 2.0, la mayor parte de los contenidos son creados ya por el propio usuario.

Como se ha afirmado, en esta web la red digital deja de ser una simple plataforma de contenidos multimedia, para convertirse en una plataforma abierta construida sobre una arquitectura basada en la participación e interacción de los usuarios (Cobo y Pardo, 2007: 28).

Debido a los progresos tecnológicos en el campo de la informática, ya se puede hablar de versiones más avanzadas que la web 2.0. Brevemente las vamos a enumerar (Silva: 2013)

Web 3.0: Se le denomina la web semántica. Lo fundamental en ella es la capacidad de análisis y procesamiento. La información que muestra es más completa y accesible. Tiene como objetivo la mejora de internet ampliando la interoperabilidad de los sistemas informáticos mediante la utilización de “agentes inteligentes” entendidos como programas en los ordenadores que analizan la información sin la intervención ya de la persona, iniciándose aquí ya el camino hacia la “inteligencia artificial”. Con la web 3.0 se pretende que los usuarios puedan conectarse a la red

desde cualquier lugar, por medio de cualquier dispositivo y en cualquier momento.

Web 4.0: Avanza en la búsqueda de una mayor interacción con el usuario de forma más integral y personalizada. Supera el concepto de mera proporción de información e intenta dar soluciones concretas y personalizadas a cada usuario. Con la proliferación de la comunicación inalámbrica, las personas y los objetos se conectan en cualquier momento y lugar. Se produce una verdadera integración en tiempo real y por ella a la web 4.0 se le denomina la web ubicua y su objetivo principal es unir las inteligencias de las personas y de las cosas para que se puedan comunicar entre sí y adopten decisiones.

La web 4.0 para que se considere como tal debe cumplir estos requisitos:

- Usable: Este concepto es muy amplio pero hace referencia a su fácil manejo y disponibilidad. Deben eliminarse todos los impedimentos que dificultan su funcionamiento sencillo.
- Accesible: Cumplimiento de todos los estándares de accesibilidad exigidos, de tal forma que cualquier persona con alguna discapacidad pueda conectarse sin problemas a las redes.
- Indexable: Entendiendo este término en el sentido de ser más localizables sus contenidos por medio de los diferentes buscadores para que los cibernautas obtengan más fácilmente la información requerida.
- Actualizable: Las páginas web deben de actualizarse con regularidad y estar al día para que la información que llegue a los usuarios sea de calidad y fiable.

Web 5.0: Se trata ya de una red “sensorial y emotiva”. Aunque propiamente la red no percibe los sentimientos humanos, hay ya intentos de crear una emotividad

artificial. Las emociones se pueden mapear y ya existen tecnologías que permiten medir sus efectos. Si se pueden personalizar las interacciones para crear experiencias que emocionen a los usuarios, esta web 5.0 será más afable que sus versiones anteriores y también más manipuladora (Chaves, 2013).

Actualmente se llega a hablar de versiones que alcanzan a la web 7.0, pero creemos que con lo mencionado en las líneas precedentes se reflejan con suficiencia los cambios importantes que se han producido en internet y las expectativas enormes que se abren en el futuro con las nuevas tecnologías, aunque hemos también de decir que no son todo ventajas con ellas y manifestar que es necesario considerar los riesgos actuales y potenciales a los que la humanidad se enfrenta con el desarrollo exponencial de las TIC.

7.1.3. La denominada “brecha digital”.

A pesar de que indudablemente las TIC han servido de forma muy clara para facilitar la participación de los ciudadanos debido a sus posibilidades de información y de opinión. Sin embargo, aunque existen plataformas virtuales y redes sociales en las que los ciudadanos a título individual, o constituidos en grupos sociales, intentan hacer valer sus opiniones, las investigaciones empíricas indican que la capacidad de influencia virtual está distribuida de manera muy desigual. De hecho, se estima que el 1% genera el 90% de los contenidos (Nielsen, 2006), que la participación está muy sesgada en términos de edad, participando sobre todo los usuarios más jóvenes y con más formación (Milner, 2010), que los internautas más activos tienen más poder adquisitivo que la media de los ciudadanos y que importantes segmentos de la sociedad se encuentran aún fuera de estos avances tecnológicos.

Existen también límites procedentes de la saturación informativa por la gran disponibilidad de información existente en internet y la necesidad de disponer de demasiadas habilidades cognitivas, instrumentales y técnicas para su selección y manejo. Se ha afirmado hoy desde diferentes frentes que hoy el exceso de información no es más que una forma clara de censura. “La forma moderna y democrática de la censura no es la supresión de la información, es el agregado de información” (Ramonet, 1998: 54).

En un estudio reciente realizado sobre esta problemática en las personas mayores (Abad, Llorente, Sánchez, Viñarás y Pretel, 2017: 35-42), citan como problemas principales que dificultan el acceso a la e-Administración los siguientes:

- Lenguaje no sencillo o poco claro.
- Demasiado corto el tiempo de conexión.
- Necesidad de reducir los apartados de las páginas, uso de colores diferenciales, webs más sencillas.
- Multitud de claves diferentes que cuesta después recordar.
- Dificultad para contactar con la Administración.
- Las Administraciones piden muchas cosas que ya tienen.
- Las páginas webs deben evitar la publicidad, los indicadores que presentan han de ser claros, deben integrar buscadores, descargarse con rapidez y no han de requerir precisión en el dispositivo del ratón.

Por lo que se refiere a la brecha digital de género, es interesante señalar que ésta ha disminuido desde el 2016 al 2018. Según fuentes del INE, en el uso de internet se ha pasado de 3,9 puntos de diferencia en 2016 a 1 punto en

2018; en el uso frecuente de internet, de 3,7 puntos en 2016, se pasa en el 2018 igualmente a 1 punto²⁰.

7.1.4. Teorías positivas y negativas acerca de la influencia de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

Sin embargo, esta expansión de la sociedad de la información en el mundo y su reflejo en la Administración pública ha provocado dos reacciones contrapuestas cuyos seguidores se les conocen como “utópicos”, o defensores abiertos de la irrupción de las TIC, y “pesimistas” motivados por los riesgos que se pueden desprender de su utilización masiva.

Los utópicos se centran en los aspectos positivos de las nuevas tecnologías y, especialmente, en sus aspectos de legitimidad. Entienden que con estas técnicas se promueven valores deseables y progresivos para la sociedad. Las nuevas tecnologías pueden contribuir a mejorar la responsabilidad, la transparencia y la apertura de las instituciones potenciando las redes sociales y la participación ciudadana en la toma de decisiones, pero, como más adelante veremos, la utilización de las TIC no equivale sin más al alcance de estos fines, se requiere la confluencia de otras circunstancias.

Según Juan Ignacio Criado, desde esta perspectiva utópica, la e-Administración hará que se democratice la información y que se comparta el conocimiento. Desde un punto de vista interno, los empleados públicos se desenvolverán cada vez mejor en escenarios de creciente complejidad, con información compartida y aspiraciones comunes, y rechazarán cada vez más trabajar bajo

²⁰ Fuente URL:

www.ine.es/jaxi/files/px/es/xls/too/mujeres_hombres/tablas_1/10/co7001.xls?nocab=1.

Última consulta el 24 de julio de 2019.

sistemas clásicos de control y jerarquía (Criado, 2004: 477).

Desde este enfoque optimista, las TIC facilitan que las organizaciones poderosas pierdan poder. La difusión del conocimiento permite relaciones más cooperativas entre grupos débiles o entre ellos y organizaciones poderosas. De esta manera, las tecnologías transforman lo que las Administraciones hacen y cómo lo hacen (Criado, 2009:72).

Frente a esta concepción optimista, se alzan los pesimistas o escépticos.

Afectando básicamente al concepto de legitimidad también, entienden que con estas nuevas tecnologías las administraciones y los gobiernos invaden cada vez más las esferas privadas de los ciudadanos, éstos crecientemente están más controlados y además las diferencias entre ellos aumentan motivado por la brecha digital entre los que son conocedores de estos instrumentos informáticos y los que carecen de ellos. Creen también que en las administraciones públicas se producirá una creciente acumulación y centralización de aquellas unidades relacionadas con estos servicios de información. Las TIC tenderán a reforzar el “statu quo” de las élites existentes y las tecnologías estarán siempre al servicio de ellas.

Abundando en esta consideración pesimista, Irene Ramos Vielba señala que quienes utilizan estas herramientas nuevas para participar en los procesos políticos o administrativos son también aquellos que previamente estaban ya interesados en dichas cuestiones, mientras el conjunto de la sociedad da muestras de apatía generalizada por ellas y utiliza estos medios fundamentalmente para su entretenimiento, consumo o relaciones sociales (Gerodimos, 2004; Griffiths, 2004, a), 2004, b), en Ramos, 2005: 32).

Los estudios empíricos demuestran que las nuevas tecnologías actúan actualmente como caja de resonancia de las élites políticas y/o administrativas y son éstas igualmente quienes más las utilizan (Robles, Molina y Marco, 2012: 806).

Se cumpliría así lo que en sociología se conoce como Principio de Desproporción Creciente, según el cual cuanto más se asciende en el poder más se acentúa la diferencia con la sociedad en general. Atendiendo a este Índice de Desproporción Social, se observa un importante sesgo social de las élites con el resto de la población y una homofilia²⁷ entre ellas. La brecha digital, de la que hemos hablado, la distancia entre los que tienen conocimientos informáticos y los que no, se agrandaría a favor de las élites (Coller, 2008: 154).

Finalmente, se considera también que los procesos administrativos y la información que ellos contienen quedan gravemente expuestos a los riesgos informáticos de caídas de líneas, destrucción de información o piratería informática (Huxley, 1932, Orwel, 1954, Bemjer, 1986; en Criado, 2004: 478).

Sobre la expansión de las TIC, Joan Subirats recuerda lo que el rector de la Open University, John Daniel, afirmó en una conferencia: “Señoras y señores, las nuevas tecnologías son la respuesta. ¿Cuál era la pregunta?” (Subirats, 2011: 29), para expresar el enorme impacto de la sociedad de la información y, al mismo tiempo, el desconcierto que reina ante sus posibles utilidades e impacto.

²⁷ Coller utiliza este término de homofilia: Tendencia que tiene las personas a relacionarse con individuos cuyos intereses o características son semejantes a las suyas. Fuente URL: <https://diccionario.reverso.net/espanol-definiciones/homofilia>. Última consulta el 6 de agosto 2018.

A la manera de otra vuelta de tuerca, las teorías institucionalistas inciden también en esas visiones pesimistas de la incidencia de las TIC en el mundo moderno.

Partiendo de la dificultad para definir el concepto de institución, autores como March y Olsen afirman que el carácter normativo de las instituciones hace que se conviertan en un conjunto de normas, reglamentaciones, supuestos y, sobre todo, rutinas tanto dentro de las organizaciones en particular, como en el ámbito político-administrativo, en general, reflejando la vía habitual en que los individuos hacen lo que se supone que es adecuado dentro de la lógica de lo apropiado (March y Olsen, 1984, en Criado, 2009: 87).

El enfoque institucionalista subraya la importancia de las instituciones y, en consecuencia, la dificultad para introducir la e-Administración de forma que suponga transformaciones de calado en las políticas y en las Administraciones públicas (Criado, 2009: 94)

Estas teorías institucionalistas explican los cambios y la tendencia a la estabilidad política y administrativa, también desde una vertiente tecnológica. El sector público está sujeto a una serie de dinámicas institucionales que suelen facilitar la innovación dentro de unos límites más o menos constreñidos. Por ello, las TIC tiene verdaderas dificultades para producir transformaciones sustantivas en entornos organizativos burocráticos o muy institucionalizados, como sigue sucediendo en buena parte de la Administración española (Criado, 2009: 103).

Por otro lado, como afirma la archivera Fátima Rodríguez Coya, se ha de advertir también que el desarrollo exponencial de las nuevas tecnologías no lo es todo y que una Administración pública no es moderna por el mero

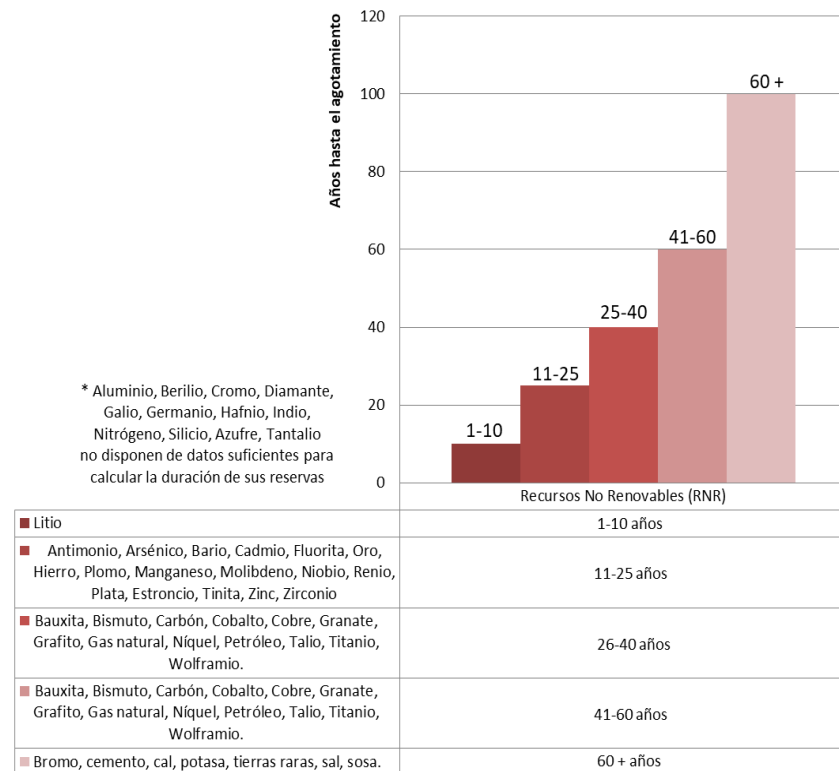
hecho de la utilización masiva de herramientas digitales o por disponer de grandes equipos informáticos.

No podemos olvidar los muchas veces grandes costes de adquisición de los elementos tecnológicos, los costes de su mantenimiento, su obsolescencia programada, que hace que continuamente hayan de ser sustituidos, y también los costes económicos y también humanos que se generan en la formación de los empleados públicos para su manejo (Rodríguez, 2016: 270).

Igualmente, si hablamos de sostenibilidad, cambio climático y medio ambiente, ya hay voces que están comenzando a alertar de la escasez de recursos y componentes, muchos de ellos calificados como recursos naturales no renovables e imposibles de fabricación, necesarios para la fabricación de estos costosos equipos.

Profundizando en la afectación de la sostenibilidad, existen previsiones de duración de las reservas mundiales de Recursos No renovables (RNR) y podemos destacar las siguientes cifras²⁸:

²⁸ Fuente: U.S. Geological Survey, 2016 (Rodríguez, 2016: 270-271). Mineral Commodity Summaries 2016.
URL: <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/mcs2016.pdf>.
Última consulta el 17 de agosto 2017.



Desde otro punto de vista, hay voces ya que advierten sobre los grandes riesgos de la producción digital a nivel mundial. Vint Cerf, uno de los padres de internet, ha manifestado su preocupación sobre el futuro de la producción digital y manifiesta que será vital tanto la capacidad de almacenamiento de los bits como la posibilidad de su interpretación transcurrido el tiempo. A menudo, en sus intervenciones se ha referido a ello con la expresión de “Era Oscura Digital”. Esto guarda relación con lo manifestado por el filósofo Dan Dennett para quien “internet es maravillosa pero tenemos que pensar que nunca hemos sido tan dependiente de algo. Jamás. Si lo piensas, es bastante irónico que lo que nos ha traído hasta

aquí nos pueda llevar de vuelta a la edad de piedra” (Rodríguez, 2016: 272).

Hay un crecimiento exponencial de la producción digital: se estima que antes del 2020 se habrán alcanzado los 44 zettabytes de datos (cada zettabyte es igual a un billón de gigabytes), con un ritmo de crecimiento de un 40% anual (ECM2, 2014, en Rodríguez, 2016: 273). Evidentemente, no todos estos datos serán después objeto de archivo, pero sí un importante número de ellos con lo que se plantea el problema del almacenamiento de este gran número, y su mantenimiento y seguridad.

Para tratar de solventar estos problemas de archivo es necesario un consenso global sobre las prioridades, metadatos y elementos que se deben conservar eliminando todo aquello que se considera accesorio, determinar cuál va a ser el grado de vigencia y dejar definidos estos plazos de vencimiento de los documentos antes incluso de ser producidos. Hoy hay teorías al respecto que hablan del “diseño robusto”, método expuesto por Genichi Taguchi aunque referido sobre todo a la producción industrial: hacerlo bien desde el principio y a la primera, mejora la calidad de lo que se lleva a cabo y disminuye los costes derivados de la producción, revisión y enmienda de daños (Rodríguez, 2016: 274-275).

Frente a estas dos posiciones, optimista o utópica y pesimista, frente al avance imparable de la sociedad de la información, ¿cuál de ellas responde más a la realidad? Como suele suceder en casi todos los aspectos de la vida, no todo es totalmente blanco o totalmente negro en esta polémica.

Es necesario superar estas posiciones antagónicas. La relación entre la Administración y la tecnología es compleja de modo que los cambios tecnológicos no producen de manera inmediata y directa cambios en las

organizaciones administrativas, pero evidentemente las TIC han supuesto la simplificación de muchos procesos administrativos y una mayor información y participación de los ciudadanos en la gestión administrativa pero, a su vez, esto no es óbice para que se establezcan los controles necesarios para que la privacidad del ciudadano no quede comprometida a la vez que se garantiza la veracidad y permanencia de los datos contenidos y la mayor participación en la gestión pública y en el ámbito de decisión (Criado y Ramilo, 2001: 11-43).

A pesar de las razones puestas de manifiesto por las concepciones pesimistas en la visión de la incidencia de las nuevas tecnologías sobre la Administración y la sociedad en general, que no negamos, y que es necesario vigilar sobre todo en todo aquello referente a la pérdida de la privacidad y la brecha digital existente en el mundo, y no solo en España, es evidente también que las TIC han supuesto un cambio fundamental y positivo en el objetivo de afrontar con eficacia, eficiencia y legitimidad la satisfacción de las necesidades públicas.

Tal y como se señala en la literatura especializada en estos temas, las TIC suponen una mayor calidad de los servicios públicos y una posibilidad de prestar más servicios al mismo o menos coste, es decir, una mayor eficiencia; y una sustancial mejora en la relación con los ciudadanos y en la participación de ellos (Ramíó, 2004).

A pesar de todo ello, las TIC han venido para quedarse y están cambiando nuestra forma de vida de forma disruptiva. También la Administración Pública y sus procesos de actuación se están viendo afectados significativamente, hasta tal punto que se ha originado a su amparo un nuevo poder en su seno, muchas veces visto con recelo desde las élites tradicionales, cual es la infocracia, de la que hablaremos en el siguiente apartado.

7.2. La infocracia. Los recelos de la Administración tradicional hacia la tecnología.

La infocracia supone una reacción más frente a la burocracia clásica motivada por las nuevas tecnologías.

Es necesario abordar la relación entre aquella burocracia tradicional y lo que se ha denominado “infocracia”, que tiene que ver con la evolución de los profesionales de las TIC en el seno de las Administraciones públicas y su convivencia con los empleados públicos entendidos en su sentido tradicional (Criado, 2009: 103).

Inicialmente, las actividades relacionadas con las TIC han estado de forma general muy fragmentadas, de manera que hasta tiempos muy recientes no ha existido una profesión TIC que pueda llamarse como tal, cohesionada y efectiva (Dunleavy, Margets, Bastow, Tinkler, 2006).

Recordemos que en España, hasta la década de los 90 del siglo pasado, no se creó un cuerpo de funcionarios dentro de la Administración General del Estado, perteneciente al entonces llamado grupo A, hoy sería grupo A1, relacionado con la explotación tecnológica³⁰.

En las Administraciones públicas, durante bastante tiempo, los profesionales que comenzaron a prestar sus servicios en las áreas de las TIC estuvieron muy descoordinados entre sí y fragmentados. De hecho, muchas de las innovaciones recientes tecnológicas se han debido a profesionales con perfil no estrictamente tecnológico y resultaba muy difícil encontrar altos funcionarios o directivos con un perfil tecnológico claro.

De esta forma, en los sectores informáticos y de las tecnologías de la comunicación surge el concepto de

³⁰ El Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información de la Administración del Estado fue creado en 1990 y en el año 1993 tomaron posesión los funcionarios de la primera promoción.

infocracia como categoría diferente a la burocracia tradicional.

Como aspecto fundamental, se caracteriza porque se trata de un nuevo poder discrecional de los profesionales de las TIC para transformar el marco normativo, las reglas y los procedimientos existentes en algoritmos, árboles de decisión y sistemas de información que pueden influir, a su vez, en las tomas de decisiones y en el diseño de los procedimientos.

Precisamente por esto, se han alzado visiones pesimistas acerca de los progresos tecnológicos en el seno de las Administraciones y que las élites funcionariales tradicionales observan aquí, enlazando con lo que hemos expuesto en el apartado anterior sobre prevenciones hacia las nuevas tecnologías desde amplios sectores especializados. Se ha señalado por diversos autores que la posibilidad de tomar decisiones en las Administraciones basadas en preferencias y rasgos personales, es decir, en que, a pesar de los procedimientos reglamentados pormenorizadamente, el empleado público puede gozar de cierta libertad de actuación y decisión, que es lo característico de lo que se conoce como “Street-level bureaucracy”, como planteó Lipsky (Criado, 2009: 106), quedaría cada vez más en un segundo plano a consecuencia de la cada vez mayor informatización de las decisiones y en especial de las tareas rutinarias de gestión. Los procesos administrativos tienden cada vez más a estandarizarse y homogeneizarse como consecuencia de la influencia de las TIC.

Visiones pesimistas como la de Zuurmond (Criado, 2009,106), consideran a la infocracia como peligro incluso para el sistema democrático. Este último autor afirma que aquella no solo controla los comportamientos de los funcionarios, lo que hacen, sino también lo que ven, o lo que no ven.

Zuurmond llega a decir que “la transformación en una sociedad de la información que se percibe como un nivel superior de civilización, se está convirtiendo en una sociedad donde la dominación digital es completa”.

La utilización de las TIC, en lugar de reforzar la presencia y la participación ciudadana en los asuntos públicos, más bien podría estar reforzando la capacidad de control y de autoridad de las élites institucionales (Subirats, 2011: 36-39).

J. Ignacio Criado, ahondando en el fenómeno de la infocracia, afirma que ha habido una clara rivalidad y disparidad de visiones entre las élites funcionariales tradicionales y los nuevos directivos profesionales encargados de las TIC. Estos dos grupos, al liderar los proyectos relacionados con la e-Administración en las organizaciones públicas, se han enfrentado con frecuencia en el diseño de proyectos, evidenciando numerosos recelos y luchas por el poder dentro de las organizaciones.

Estos recelos se fundamentan, como ha afirmado Heeks (Criado, 2009: 109), en que “los directivos cuentan con una comprensión limitada de las TIC o sus usos dentro de la agencia. Se resistirán a cualquier idea de centralización que no pueden controlar o entender (...). Los profesionales TIC no entienden los procesos de negocio de la organización y sólo están realmente interesados en las tecnologías”.

J. Ignacio Criado (2009: 491), indica que con el desarrollo de las TIC en la Administración, “hay más bien una estructura digital sobrepuesta a la tradicional que lentamente gana espacio dentro de las Administraciones públicas, aunque con ritmos de consolidación variables y poco predecibles de cara al futuro”.

A nuestro juicio, frente a la rivalidad expresada entre los representantes de la burocracia tradicional y la

tecnológica, es necesario afirmar que el éxito de la e-Administración dependerá de la coordinación y complementariedad de ambas élites, y del olvido de los recelos por el poder.

Dicho lo anterior, es importante dejar de considerar a toda la burocracia como algo intrínsecamente dañino para la sociedad, y creer que todo lo que viene de las corrientes externalizadoras es bueno para la Administración y que los progresos que lleva aparejados la digitalización acabarán para bien con toda idea burocratizadora.

Como sostiene Carles Ramió (2017), “la burocracia es imprescindible para mantener instituciones públicas que aporten seguridad institucional y jurídica al entorno económico y social”. La Administración puede asemejarse al colesterol, puede haber uno bueno y otro malo, y la función de las TIC aplicadas a ella debe hacer la función de un medicamento que aumenta el colesterol bueno (la seguridad institucional y jurídica) y disminuya el malo (la mala burocracia).

Afirma también Criado (2009: 277), que las discrepancias entre la burocracia tradicional y la nueva infocracia han sido constantes; se ha intentado siempre mantener las estructuras administrativas internas inalteradas, a pesar de la existencia de transformaciones importantísimas en la esfera de las comunicaciones y relaciones con el ciudadano. Y en este estadio creemos que continuamos en la actualidad.

8. Las tecnologías de la información y la comunicación (tics) como facilitadoras de la rendición de cuentas y del gobierno abierto.

8.1. La idea del Gobierno Abierto: definición, características y conceptos relacionados.

Desde hace un tiempo, para hacer frente a fenómenos de corrupción y prácticas desviadas en el funcionamiento de los servicios públicos y porque se ha convertido en un ideal de la concepción republicana clásica de la democracia, se viene haciendo referencia a las ideas de apertura de datos obrantes en el Gobierno y la Administración y a la rendición de cuentas ante los ciudadanos.

Siguiendo a Manuel Villoria (2013: 70), un buen gobierno abierto ha de presentar los siguientes caracteres:

- Promueve la discusión pública y el desarrollo de la ciudadanía.
- Fomenta la participación ciudadana en la prestación de los servicios públicos.
- Determina las agendas públicas convocando a los interlocutores adecuados y soluciona los problemas de forma sostenible.
- Expande la información hacia todos los actores posibles, generando el debate público y promoviendo una visión compartida de los problemas y retos.

No es fácil la definición de gobierno abierto pues se está ante un concepto polisémico y en continua evolución.

Desde un punto de vista amplio, un gobierno abierto es aquel que entabla una constante conversación con el ciudadano para conocer sus demandas, que toma decisiones basadas en estas necesidades y preferencias, que hace posible la participación de los ciudadanos y

funcionarios en los servicios que presta y que comunica todo lo que decide de forma abierta y transparente, y lo consigue ayudado decisivamente por las TIC existentes.

Este concepto se ha popularizado en los últimos años, sobre todo a partir de que la Administración brasileña y mexicana y el gobierno de coalición británico, entre los conservadores de David Cameron y los liberal demócratas de Nick Clegg, lo asumieran como modelo de gobierno para los comienzos del siglo XXI, y junto a Estados Unidos, impulsaran el *Open Government Partnership*.

Sostiene Villoria que hasta la toma de posesión del anterior Presidente de Estados Unidos Barack Obama, este concepto no adquiere plena naturaleza como alternativa a la forma de gobierno que hasta entonces predominaba en ese país muy vinculado al *Patriot Act* y al *New Public Management*, centrado sobre todo en la lucha contra el terrorismo y con dosis muy alta de autoritarismo y opacidad. Actualmente, con el relevo presidencial en la persona de Donald Trump, se ha producido un fuerte retroceso de estos principios y se ha vuelto a aquel autoritarismo y opacidad.

Obama, en su primer día como Presidente, firmó un memorándum sobre transparencia y gobierno abierto³¹ en el que se comprometía a crear “un nivel de apertura en el gobierno sin precedentes y un sistema de transparencia, participación pública y colaboración que reforzara la democracia, asegurara la confianza pública y promoviera la eficacia y eficiencia gubernamental”.

³¹ Se firmó el 21 de enero de 2009. URL: <https://whitehouse.gov/search/?s=TransparencyandOpenGovernment>. Última consulta el 25 de julio de 2019.

La literatura especializada ha encontrado diversos motivos para el fomento y la justificación del gobierno abierto:

- Búsqueda de legitimidad: Sería una forma de justificación del ejercicio del poder, ya que no son suficientes los resultados que se obtienen por su funcionamiento, y hacer frente a fenómenos de desafección muy fuertes por parte de los ciudadanos. Esta forma de actuación hace más difícil los casos de abuso de poder y de corrupción.
- Búsquedas de ventajas políticas y réditos electorales con su implantación y fomento.
- Búsqueda de culpables en los niveles más bajos de la Administración por los malos rendimientos que se puedan tener en una determinada parcela de actividad y salvar así la responsabilidad y prestigio de los niveles superiores. Gracias a las TIC se puede averiguar el grado de participación de cada instancia administrativa participante en cualquier expediente y proceso y buscar dónde se han producido los posibles fallos.

Todas estas consideraciones son válidas pero también no es menos cierto que en un mundo complejo y cambiante donde las TIC han hecho posible una expansión sin precedentes de la información y el conocimiento, pero también la participación pública, la idea de un gobierno abierto hace posible, en un marco de discusión y controversia, la adopción de decisiones más justas y más acordes con las necesidades del ciudadano ayudando igualmente por ello a la relegitimación del poder público y la función pública.

Desde el punto de vista del poder político, desde hace unos años, se viene detectando una voluntad de apertura hacia la ciudadanía y al resto de instancias sociales posibilitando aquella participación y colaboración pero, creemos, no tanto por un deseo sincero de coactuar con estas instancias

sino que esto se debe más bien a un cambio forzado por casos de corrupción y mal gobierno, y por una necesidad imperiosa de relegitimar su papel ante la indiferencia e, incluso, rechazo social que se ha generado.

Sin embargo, como indican Nagore de los Ríos y Alberto Ruiz de Zárate (2013: 501-504), hay resistencias a la hora de la implantación de estas fórmulas:

- Temor a perder el control de la agenda pública por parte de los gobernantes y responsables. En el sistema tradicional, el responsable político o administrativo es quien establece la agenda, mientras que con el gobierno abierto esta agenda se hace con la participación del ciudadano.
- Esta apertura hacia la ciudadanía con la evaluación y control de la acción pública deriva en ocasiones en el insulto y la crítica indiscriminada. Ha de avanzarse en la educación y participación ciudadana.
- Este modelo abierto supone una carga adicional para los departamentos en un momento en que no hay recursos disponibles para aumentar las plantillas.
- Hay una resistencia al cambio tecnológico tanto desde la Administración como desde el ciudadano. Este problema tenderá a suavizarse conforme ambos se vayan adiestrando en su manejo y se simplifiquen progresivamente los procesos.

El gobierno abierto trata de devolver el poder o la influencia de la ciudadanía mediante el ejercicio de la transparencia, la participación y la colaboración.

Sherry Arnstein (1969: 216-224), ya en 1969, y con referencia a Estados Unidos, publicó un modelo de escalera de participación ciudadana y afirmó que ésta, cuando no era mera cosmética, es poder ciudadano. La participación sin redistribución de poder es un proceso

vacío y frustrante para los que carecen de poder. Permite a los poderosos declarar que han tenido en cuenta a todas las partes, cuando solo una se beneficia.

Un modelo de gobierno abierto debe abrirse en primer lugar hacia dentro, convirtiendo a la Administración en una institución que funcione internamente con reglas más democráticas.

Álvaro Ramírez-Alujas (2013: 84-86) menciona como elementos que hacen de premisa para que pueda existir el gobierno abierto, y sin las cuales no sería posible, la apertura de datos (*open data* y *open process*), la transparencia y la rendición de cuentas.

Los datos en el mundo actual son algo extremadamente valioso. El matemático Clive Humby, creador de la tarjeta de fidelización de la cadena de supermercados británicos Tesco, en el año 2006 afirmó que “los datos son el nuevo petróleo. Es valioso, pero si no está refinado casi no se puede aplicar” (Ganyet, 2019). Se hace alusión con esto a que el verdadero valor de los datos se produce con su transformación y combinación.

Por *open data* se entiende la puesta a disposición pública de los datos que obran en poder de la Administración, pero no de cualquier manera. Se trata de proporcionar datos en formatos digitales, estándares y abiertos, para que puedan también ser reutilizados de forma automática. Cualquier persona física o jurídica puede usarlos y reutilizarlos gratuitamente como quiera y donde quiera.

Consecuencia de esta apertura de la información pública se producirá una apertura de los procedimientos (*open process*), que conllevará el uso de las redes sociales y plataformas digitales para esta participación ciudadana.

El punto final de la *open data* es llegar a lo que se conoce como *open linked data*; esto está relacionado, como

afirma Marta Méndez Juez (2015: 595-607), con la existencia de dos modelos básicos de suministro de la información pública: el primero se resume en un suministro de datos de carácter masivo pero que adolece de un tratamiento previo de ordenación y preparación; este modelo sería el característico de Estados Unidos y es el que se hace referencia estrictamente cuando se habla de *open data*, Y el segundo modelo es aquel en el que los datos son objeto de un tratamiento y preparación antes de hacerse públicos; esto sería entonces lo que se conoce como *open linked data* y es el que se adopta fundamentalmente en el territorio de la Unión Europea, y también en España.

En nuestro país, en el año 2011 se creó el Portal “datos.gob.es” que, con independencia de los demás portales autonómicos, provinciales o locales que fueron surgiendo también con posterioridad, constituye la iniciativa de carácter nacional que se encarga de organizar y de gestionar el catálogo de la información del sector público. Es una plataforma abierta a los profesionales, empresas, ciudadanos y gestores institucionales interesados en conocer los datos disponibles para participar en la vida pública, crear aplicaciones de valor añadido o, simplemente, estar informados de la actividad de la Administración.

Si el modelo de *open data* proporciona más información aunque pueda ser de difícil comprensión para ciertos sectores de la población, parece más preferible optar por el modelo europeo de *open linked data*, al estar previamente tratada la información a mostrar y ser más comprensible, aunque el riesgo aquí no es solo perder información, sino que ésta se presente de forma sesgada mostrándose solo aquello que interesa al poder público.

El sistema de *open linked data* trata de la publicación de datos en formatos estructurados no propietarios, que

incluyan información del contexto y que facilitan su explotación gracias al uso y combinación de otros datos (De la Fuente y Álvarez, 2013: 281-288). Lo contrario, la publicación de datos no estructurados, sin ningún orden ni procesamiento, es lo que se ha llamado también como *raw data* (Información en bruto, sin depurar).

Es fundamental en la *linked data* la libre utilización de los datos por terceros. La Administración tiene que evolucionar logrando perder la consideración de propietaria de ellos y cumplir más bien con la misión de gestora de los mismos.

Los datos abiertos para que sean considerados como realmente abiertos, tienen que tener las siguientes características³²:

- La información ha de ser completa.
- Los datos han de provenir directamente de la fuente, sin ninguna transformación.
- La publicación se ha de realizar a tiempo para preservar su valor, que no se pueda quedar obsoleta.
- La información ha de estar disponible para el mayor número de personas.
- Los datos deben presentar una estructura mínima, que permita su tratamiento automatizado.
- La publicación debe estar ausente de toda discriminación y disponible para cualquiera.
- Los formatos de la publicación deben ser no propietarios.
- La información debe estar libre de restricciones de derechos de autor o patentes.

³² Fuente: *Datos abiertos y de calidad*, noticia de 9 de noviembre de 2017, publicada en URL: <https://datos.gob.es/es/noticia/datos-abiertos-y-de-calidad> . Última consulta el 25 de julio de 2019.

Esta *open data* está íntimamente relacionada con lo que se ha llamado *big data*, producto igualmente del gran desarrollo informático y tecnológico.

La *big data* combina la multitud de datos que puedan consultarse por una población determinada para hallar los algoritmos que detectan las tendencias, comportamientos y patrones de conductas. Con los procesos de *big data* se comprende en profundidad qué hacen las personas, cómo lo hacen y qué intereses tienen, qué hábitos y qué gustos presiden sus existencias.

Estos mecanismos de grandes combinaciones de datos tienen cada vez más una utilización importante en las empresas de productos de consumo para detectar tendencias de futuro, pero también pueden ser relevantes para incidir en la mejora de los servicios públicos que proporcionan las Administraciones si se recogen adecuadamente los datos de accesos de los ciudadanos a la Administración electrónica, por ejemplo.

Sin embargo, las cifras y resultados obtenidos por estos algoritmos no explican por qué las personas hacen lo que hacen, sus emociones o sentimientos. La *big data* no puede dar respuesta plena a esas cuestiones.

Para llenar ese vacío aparece el denominado *thick data* (dato denso o información densa), término acuñado en 2013 por la antropóloga Tricia Wang.

La *thick data* supone acudir al trabajo de campo, hablar con la gente, analizar el contexto en el que los acontecimientos se desarrollan y se toman las decisiones. Es necesario entonces para lograr esto acudir a la realización de entrevistas en profundidad, confrontar experiencias y evaluar situaciones.

Big data y *thick data* no son herramientas antagónicas sino complementarias. No obstante, este proceso de *thick*

data forzosamente ha de ser más minoritario por cuanto que requiere una actuación más pausada y lenta, lo que va en contra de la rapidez e inmediatez de las TIC.

Se han realizado ya procesos de *thick data*, con resultados exitosos en grandes empresas como LEGO o SIEMENS, capitaneados sobre todo por equipos de antropólogos, que analizan las motivaciones más profundas de la gente para adoptar sus decisiones. No conocemos procesos parecidos en el seno de la Administración pública, pero creemos que deberían iniciarse en este sentido para avanzar en la mejora de los servicios públicos.

La *big data* y la *thick data* deben ser impulsadas de forma importante en el seno de las Administraciones³³. Se podrían analizar mejor los comportamientos ciudadanos; saber, por ejemplo, por qué dentro de las red de Administraciones y Oficinas Integrales de la Seguridad Social, unos ciudadanos prefieren acudir mejor a unas que a otras, por qué los profesionales prefieren utilizar unos servicios electrónicos en lugar de otros, cuál es la importancia y preeminencia del *branding*³⁴, o de la identidad corporativa de una determinada institución pública, etc.

³³ Puede leerse en este sentido el interesante artículo, que contiene varios ejemplos de éxito: “El poder del “thick data” en la era “big data”, Mayte Rus. La Vanguardia, 10 de junio de 2017.

³⁴ Término anglosajón que ha tenido éxito para definir, sobre todo dentro de la actividad comercial, la importancia e influencia de una determinada marca de un producto, su fortaleza frente a sus competidores. De forma análoga, podría estudiarse la influencia de un determinado ministerio, organismo o página web de una institución pública.

8.2. La rendición de cuentas: concepto, tipos e instrumentos para ella.

Unido a los principios y finalidades de la “open data”, y sin la que estos no se justifican, está la rendición de cuentas o, en expresión anglosajona, “accountability”.

En una aproximación general, se puede definir como “la relación entre un actor y un foro en la cual, el actor tiene la obligación de explicar y justificar su conducta, el foro puede plantearle preguntas y con ello elabora un juicio como consecuencia del cual el actor puede tener que hacer frente a sus consecuencias” (Bovens, 2006: 9).

Otra definición adecuada se debe a Wences que indica que “podría definirse la rendición de cuentas como un proceso a través del cual los gobernantes, los representantes y los servidores públicos informan, responden y justifican sus actos, decisiones y sus planes de acción a los gobernados y se sujetan a las sanciones y recompensas procedentes” (Wences, 2010: 69).

Como antecedentes de ella, podemos remontarnos a la antigua Grecia donde ya existía la “euthyna” por la que los empleados públicos debían pasar un examen de sus actuaciones al final de su mandato y servía para evaluar cuáles de ellos habían desempeñado sus puestos correctamente y ofrecían confianza para poder encomendarles otros nuevos (Delgado, 2015: 25).

Centrándonos en España, durante la Edad Media existía el llamado “Juicio de Residencia”, también denominado “Purga de Taula” en Aragón, que igualmente servía para analizar la labor desempeñada por los servidores públicos y que obligaba, en su caso, a reparar los años que hubieren causado por actuaciones no procedentes. Posteriormente, durante el período colonial, fue un mecanismo fielmente aplicado a los virreyes y demás autoridades coloniales al finalizar su periodo de gobierno. Igualmente relevante se

mostraba la institución de la visita, y de ello dan fiel reflejo los cientos de juicios de residencia e informes de visitantes conservados en el Archivo General de Indias de Sevilla (Jiménez, 2015: 60-87)³⁵.

Ya en el siglo XVIII, la rendición de cuentas se recoge como derecho en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que en su artículo 15 se dispone que “la sociedad tiene derecho a pedir cuentas de su gestión a cualquier Agente público” (Delgado, 2015: 25).

Se pueden distinguir en la rendición de cuentas dos vertientes: Una horizontal producida entre organismos de los diferentes poderes del Estado para fiscalizar sus propias actuaciones, y otra de carácter vertical que, desde un punto de vista estrictamente político, incluiría el control electoral mediante el voto de los ciudadanos a sus representantes, y el control social, por medio de la sociedad civil y los diferentes medios de comunicación. Además, algunos autores se refieren también a una rendición de cuentas de carácter híbrido, que supondría una participación ciudadana en la toma de decisiones y un control desde dentro del sistema (Goetz y Jenkins, 2001), como ocurre en los presupuestos participativos que incorporan algunas Administraciones, especialmente en el ámbito local.

Evidentemente, no puede haber una rendición de cuentas vertical si los ciudadanos, las asociaciones de éstos o los medios de comunicación no cuentan con una información de calidad sobre lo que se ha hecho, y cómo, en las Administraciones. Por su parte, la rendición de tipo

³⁵ Fuente: <http://institucional.us.es/tamericanistas/uploads/TA-35/ARTICULO%20DEFINITIVO%20%20Ismael%20Jim%C3%A9nez.pdf>.

horizontal tampoco sería posible si los poderes y organismos públicos encargados de ésta no acceden a una correcta información estructurada y fiable. También la rendición de carácter híbrido tampoco tendría éxito sin esa apertura inicial que se le presupone.

La rendición de cuentas obliga al poder a abrirse a la inspección pública y lo fuerza a explicar y justificar sus actuaciones incluyendo un catálogo de sanciones para el caso de que su actuación no sea la adecuada (Toledano et al., 2008: 16).

De esta manera, se pueden considerar aquí dos modalidades. Por una parte, la obligación de los políticos y funcionarios de informar sobre las decisiones que toman y de justificarlas en público y, de otra parte, la posibilidad de sanción por la violación de los deberes públicos.

Sin embargo, no es el enfoque represivo el que debe priorizarse en una auténtica rendición de cuentas, hay también incentivos a las buenas prácticas que llevan al fomento de las formas de actuación adecuadas por los funcionarios y organizaciones.

No es solo control y sanción lo que debe prevalecer. Hoy en día, autores como Richard Mulgan incluyen también la demanda de diálogo entre los ciudadanos y los poderes públicos como medio para su fomento (Mulgan, 2000).

Continuando con Mulgan, este diálogo nos lleva a la “accountability”, entendida ésta como una actividad dialéctica en la que los poderes públicos deben responder, explicar y justificar sus decisiones por medio del diálogo abierto y del debate. Se trataría de una fase de “partenariado” como destino compartido mediante el ejercicio deliberativo y la toma de decisiones común.

Como afirma Manuel Arenilla, para el fortalecimiento de la apertura de datos y de la rendición de cuentas son

necesarias medidas diversas, tales como poner a disposición en sitios de internet toda la información pública, siempre que sea posible; fomentar el análisis objetivo de la realidad; explicar el funcionamiento de los servicios públicos; simplificar las normas y los procedimientos; publicación de documentos preparatorios a los proyectos normativos; planes y programas “on line” sobre la programación gubernamental y legislativa; favorecer de forma efectiva el acceso a las oficinas públicas y a sus tramitaciones, tanto de forma presencial como telemática; informar periódicamente del funcionamiento de los servicios públicos; interpretar los datos de interés para los ciudadanos; difundir ampliamente los resultados de la actuación pública; establecer paneles de consulta permanente sobre la calidad de los servicios públicos; controlar la publicidad oficial; procurar que los ciudadanos entiendan y conozcan las decisiones públicas; informar sobre el gasto y la coordinación entre los distintos niveles de gobierno; informar sobre el rendimiento del presupuesto; publicar de forma amplia la posibilidad de obtener recursos públicos en forma de ayudas, informar de la concesión de ayudas a los particulares; poner a disposición de los ciudadanos información relevante sobre los controles externos efectuados; las mejores prácticas en la organización y las recomendaciones de los organismos internacionales; crear defensores sectoriales de los ciudadanos; aprobar códigos de buen gobierno; publicitar suficientemente todos los sistemas de accesos; promoción y carrera y la retribución de los empleados públicos; favorecer el conocimiento y la competencia, el intercambio de experiencias entre los empleados y foros de discusión, entre otras muchas (Arenilla, 2011: 117).

Continuando con este autor, son diferentes los medios que ha ido creando la Administración para conocer el parecer y

los deseos de los ciudadanos y, a la vez, para facilitar la rendición de cuentas de los organismos públicos.

En este sentido, sin querer ser exhaustivos, pueden citarse:

- Las Cartas de Servicios: éstas arrancan con fuerza a mediados de los años 90 del pasado siglo y actualmente han perdido parte de su importancia. Consisten en declaraciones sobre los compromisos que una Administración determinada adquiere con el ciudadano en el desempeño de sus actividades de servicio público.

Se fueron extendiendo moderadamente por las diversas instituciones, pero también se han ido desvirtuando en algunos casos por la simplicidad de su elaboración o porque se han dejado de actualizar periódicamente.

Muy pocas Cartas de Servicios prevén mecanismos de seguimiento o de evaluación, y aquellas que si lo hacen escasamente los aplican.

- Cartas de Derechos de los Ciudadanos: son frecuentes, sobre todo, en el ámbito sanitario y, más recientemente, en el mundo académico.

En un documento se anuncian los derechos que tiene el ciudadano como paciente, estudiante, etc. y los mecanismos que todos estos tienen para hacerlos valer en caso de incumplimiento por parte del Organismo.

Frecuentemente, también, junto a los derechos estos documentos relacionan los deberes correlativos que se han de cumplir por la ciudadanía.

- Defensores del Ciudadano: Más allá del Defensor del Pueblo en el ámbito estatal o autonómico, como en el caso español, en diversos Órganos se han ido creando defensores del ciudadano a donde se pueden dirigir formulando sus quejas contra el funcionamiento de las Administraciones. Como ejemplos, pueden citarse el

defensor del contribuyente, el defensor del paciente o el defensor del universitario. Se trata sobre todo de personas de enlace entre el ciudadano y las diferentes instituciones en un intento de acercar la Administración y de resolver los problemas de estas personas.

Como hemos dicho anteriormente, estas modalidades serían formas de rendición de cuentas de carácter vertical que suponen un control ciudadano frente a la Administración. Además de ellos, están los controles de carácter horizontal para evaluar el funcionamiento de los servicios públicos distinguiéndose aquellos que son internos, donde es la propia Administración la que se evalúa por medio de sus propias auditorías realizados por las unidades de intervención o en materia de calidad de los servicios públicos que se encomendaron a la extinta Agencia Estatal de Evaluación de los Servicios Públicos (AEVAL)³⁶, y los controles externos que serían aquellos llevados a cabo por el Tribunal de Cuentas.

8.2.1. Trascendencia de la desaparición de la AEVAL.

Es importante aludir aquí a la desaparición de la AEVAL que se produjo por la disposición adicional novena del Real Decreto 769/2017, de 28 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Función Pública y se modifica el Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre, por el que se establece la

³⁶ La ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos autorizó la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios; y el Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre, aprobó el Estatuto de esta referida Agencia Estatal, y procuró un nuevo modelo de gestión pública de acuerdo con los principios de gobernanza de la Unión Europea: responsabilidad, eficiencia, participación, apertura y coherencia.

estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales (BOE del 29 de julio), siendo sus funciones asumidas por la Secretaría de Estado de Función Pública a través del nuevo Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas con nivel orgánico de Subdirección General.

Como afirma Juan Antonio Garde Roca (2017), la AEVAL nació como una de las propuestas estrella del primer Gobierno presidido por José Luís Rodríguez Zapatero para la mejora del sector público y fue liderada por el entonces ministro de Administraciones Públicas Jordi Sevilla, entrando en funcionamiento el 1 de enero de 2007, con el consenso de todos los grupos parlamentarios, salvo el PP.

Con la llegada de la crisis económica durante el segundo Gobierno de Zapatero y el cese de Jordi Sevilla, también decayó el impulso reformista de la Administración, limitándose los recursos económicos de la AEVAL, languideciendo en parte su financiación y, en consecuencia, su funcionamiento.

Con la llegada del primer Gobierno de Mariano Rajoy, se volvió a una concepción de la Administración Pública más burocrática y jurídicista con menor peso de las corrientes gerencialistas que iban abriéndose paso en España en sintonía con la evolución que se observa en la mayoría de los países europeos. Igualmente, Garde Roca señala como ejemplo de lo dicho la propia ley 40/2015 de RJSP, de la que más adelante hablaremos detenidamente, al regular la desaparición del modelo tipo de agencia sin detenerse en las ventajas e inconvenientes que presentaba, dejando de lado la orientación a los resultados y el seguimiento de objetivos.

Tras las elecciones de noviembre de 2015, que continuaron situando en el Gobierno al PP, el PSOE apoyado por Ciudadanos apostaba por volver a reforzar el funcionamiento de la AEVAL incluyéndolo en su frustrado

programa de gobierno, pero al poco tiempo Ciudadanos apoyó al PP en su voluntad de extinguir esta institución.

Así se llega al 28 de julio de 2017 que consuma la extinción de la AEVAL y su sustitución por el citado Instituto de Evaluación dependiente del Ministerio de Hacienda y de Administraciones Públicas, que a la fecha de este trabajo suponemos que se incluirá en el actual Ministerio de Política Territorial y Función Pública.

Autores como Concepción Campos achacan la desaparición de la AEVAL a “la escasa cultura administrativa en materia de evaluación y medición de impactos de las políticas públicas y también por el escepticismo político que la relegaba a un asunto secundario (...)” (Campos, 2017).

En nuestra opinión, la desaparición de la AEVAL como una agencia especializada en la evaluación del funcionamiento de los servicios públicos, constituye una prueba más del desinterés político y de los altos responsables de la Administración Pública en someterse a criterios de medición de rendimientos y de abrirse a la transparencia de la ciudadanía. No interesa a los poderes públicos una auténtica reforma de los servicios públicos en profundidad y sí mantener el estatus existente, lo que choca con la concepción de una Administración moderna que fuera capaz de alcanzar mejores resultados en su actuación y de modo más eficiente.

En definitiva, adelantándonos aquí a las que serán conclusiones de este trabajo, se va a confirmar nuestra hipótesis de que, a pesar de la nueva normativa aprobada en el ámbito de los servicios públicos y de la validez de los principios que la inspiran, no hay una verdadera voluntad por parte de las altas instancias de llevar a cabo un verdadero cambio de estatus en la Administración y, por tanto, esto también juega en contra del funcionamiento de

unas estructuras renovadas que abordaran con mayores cotas de éxito la lucha contra el fraude en la Seguridad Social.

9. La transparencia como valor fundamental para el control de la actividad pública.

Siguiendo al profesor Manuel Villoria (2012: 7-27), desde diversos foros internacionales y desde diversos ángulos de las ciencias sociales se ha puesto de moda referirse al valor de la transparencia. Se ha abordado su normativa (Guichot, 2011), los requisitos para una adecuada implantación (Cotino, 2012), se han estudiado experiencias favorables (Olabarría, 2012), o se ha intentado medir su desarrollo (Kauffman y Kraay, 2002). No obstante, el fenómeno de la transparencia no se ha abordado propiamente con una base científica constatada, sino que se ha partido de una supuesta bondad y a partir de ahí se han estudiado normas e instituciones que supuestamente la incorporaban en su actuación.

Es necesario, antes de seguir, detenernos en cómo define el Diccionario de la Real Academia Española la palabra “transparencia”. En su primera acepción es la cualidad de transparente. Y “transparente”, que proviene del latín “trans”: a través, y “parents: que aparece, en su 4ª acepción lo define como “claro, evidente, que se comprende sin duda ni ambigüedad”.

La transparencia es una exigencia relativamente nueva y cuyo origen no es propiamente político. Nació como una reflexión de carácter económico: la globalización de los mercados y la necesidad de contar con una mayor y mejor información sobre su verdadero funcionamiento (Naessen, 2010: 2119-2120). Debido a esta razón, los grandes promotores iniciales de las mejores prácticas relacionadas con la transparencia han sido los grandes organismos internacionales con competencias en el mundo de la

economía, con la OCDE y el Banco Mundial a la cabeza (Aguilar, 2008: 10).

Durante mucho tiempo, e incluso hoy día en determinados contextos, el secreto ha sido un valor muy importante que se defendía en la Administración como método de su funcionamiento y para lograr sus fines. Actualmente, se sigue hablando de Secretarios de Estado, de Secretarías Generales y Provinciales, etc., o de guardar secreto de las deliberaciones del Consejo de Ministros en las fórmulas de juramento o promesa de los miembros del Gobierno. El secreto ha sido clave del poder durante siglos y que guiaba el funcionamiento de los servicios públicos bajo el paradigma burocrático. Ahora, por el contrario, aparece el concepto de transparencia como un nuevo “mantra” y como algo especialmente deseable que debe cumplirse en todas las instancias.

La transparencia puede definirse como el flujo incremental de información oportuna y confiable de carácter económico, social y político, accesible a todos los sectores relevantes (Kauffman y Kraay, 2002; en Villoria, 2012: 9-10), información que en el ámbito de lo público debe ser capaz de evaluar a las instituciones que la aportan para comprobar que sus actuaciones son racionales y bien sustentadas por quienes tienen las competencias de decidir y dirigidas, a su vez, a quienes participan en el objeto de decisión.

Nuria Cunill asegura que la transparencia ayuda a la calidad y la eficiencia de los servicios públicos y sostiene que esta transparencia es, en ocasiones el único medio que permite la influencia de los más débiles, que minimiza la corporativización del sector público y que actúa como contrapeso de intereses particulares y egoístas (Cunill, 2006; en Villoria, 2012: 19).

Además, la transparencia, motivada por el desarrollo de las TIC, produce unos resultados en términos de eficiencia muy notables. Con los datos que proporciona, se crean unas condiciones muy favorables para la participación ciudadana.

Con este modelo, afirma Villoria, en que la Administración y el ciudadano interactúan, el funcionario va perdiendo el monopolio del conocimiento y debe modificar su relación con la sociedad porque ahora el ciudadano está conectado de forma digital y se ha transformado en un *netizen*, pasando de una relación vertical entre ellos a otra de contenido principalmente horizontal.

El desarrollo de las nuevas tecnologías ha facilitado la transparencia como instrumento de lucha contra el fraude y la corrupción; la apertura de las bases de datos, las múltiples posibilidades de cruces en la información y la característica fundamental de la “trazabilidad” en los accesos o, lo que es igual, la huella que cualquier persona deja al utilizar dichas bases y redes, suponen mecanismos muy importantes para esa lucha. El fenómeno de la transparencia y la necesidad de ella surgen en gran medida como reacción y remedio contra el fraude y la corrupción política y económica que se ha manifestado con fuerza en muchos países y, entre ellos, ocupando un lugar destacado, España.

Si nos atenemos a los datos del llamado repositorio sobre procedimientos judiciales de corrupción elaborado por el Consejo General del Poder Judicial³⁷, los jueces condenaron en uno de los años más significativos como fue el de 2016 a 266 gobernantes o funcionarios públicos.

³⁷ Fuente: Reyes Rincón. “Casi dos procesados al día por corrupción política en España”. Diario El País. 16/03/2017. URL: https://politica.elpais.com/politica/2017/03/16/actualidad/1489661383_786976.html. Última consulta el 3 de octubre 2017.

También procesaron o abrieron juicio oral a 659 personas por delitos de corrupción; es decir, una media de 1,8 al día y más de 54 al mes. Estas 659 personas corresponden a 112 procedimientos.

En cuanto al número de sentencias dictadas en 2016, fueron 104; 79 condenatorias, lo que representan un 76% del total.

Ya en el 2018, el número de procesados fue de 104 personas y las sentencias condenatorias ascendieron a 49.³⁸

Profundizando en el fenómeno de la corrupción y del fraude, es interesante también hacer referencia a los resultados del informe sobre esta problemática en 38 países de Europa, Oriente Medio, India y África realizado por EY (anteriormente Ernst & Young) mediante 3.800 entrevistas a directivos y altos empleados de empresas, de las cuales 100 correspondieron a España y que se llevaron a cabo entre 12/2014 y 01/2015³⁹.

Según este informe, 7 de cada 10 directivos españoles alertan de que los sobornos y la corrupción son el *modus operandi* habitual de los negocios en nuestro país.

El 69% de los entrevistados en España reconoce el fraude como una práctica generalizada en los negocios frente a una media del 35% en la Europa Occidental.

³⁸ Fuente: Repositorio de datos del Poder Judicial. URL: www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Transparencia/Repositorio-de-datos-sobre-procesos-por-corrupcion/ch.Consulta-de-datos.formato1/?anio=2018&trimestre=0&tipo=RN . Última consulta el 25 de julio de 2019.

³⁹ Informe: *Fraud and corruption-the easy option for growth?* URL: <http://www.ey.com/Publication/VWLUAAssets/ey-emeia-fraud-survey/SFILE/ey-emeia-fraud-survey.pdf> . Última consulta el 30 de noviembre de 2016.

Croacia encabezaba el ranking con una percepción del 92%, mientras que en Dinamarca, donde la percepción es menor, es del 4% y Suecia se sitúa con el 10%.

En virtud de este estudio, España está en peor posición que Italia, Egipto, Turquía o Rusia.

La confianza ciudadana en las instituciones y sus integrantes ha caído muy significativamente, lo que ha dañado igualmente la legitimidad de la Administración pública.

Frente a todo esto se alza la transparencia, cuya esencia es la información y tiene su fundamento en el principio de la democracia griega clásica de que es necesario que haya ciudadanos educados en los asuntos públicos e informados de la vida de la comunidad.

Kant, en su obra “Sobre la paz perpetua”, escrita en 1795, postuló dos principios fundamentales: “Son injustas todas las acciones que se refieren al derecho de otros hombres cuyos principios no soportan ser publicados” y “Todas las máximas que necesita la publicidad (para no fracasar en sus propósitos) concuerdan con el derecho y la política a la vez”. Para este filósofo tiene dos vertientes la transparencia: una necesidad de tipo ético y una premisa en las relaciones entre Estados. No afecta exclusivamente a las relaciones entre los individuos y los poderes públicos, sino también entre los diversos colectivos, y así, de esta manera, se benefician de la transparencia ajena.

Otros autores como Schumpeter, afirman que fueron los liberales elitistas los que más énfasis pondrían en una información y conocimientos suficientes para evaluar racionalmente las decisiones de los gobiernos (Schumpeter, 1911; en Arenilla, 2011: 107).

Dahl, por su parte, destacará la necesidad de educación cívica y de fortalecer las instituciones encargadas de promoverlas (Dahl, 1999; Arenilla, 2011:107)

Finalmente, Villoria señala que sin una información relevante, de calidad, accesible y fiable, como requisitos señalados por el Banco Mundial para que una información sea transparente, no es posible formarse una opinión válida para intervenir en los asuntos públicos, mediante el voto o la participación en los grupos de interés (Villoria, 2012; en Arenilla, 2011:107).

La transparencia, para que pueda hablarse de tal, es necesario que llegue al mayor número de personas e instituciones posibles, no solo a determinados grupos o redes, y su finalidad inmediata es incrementar el control y la evaluación de los poderes públicos, y especialmente de la Administración pública.

A pesar de los beneficios evidentes que la apertura de la información pública reporta, en contra de la transparencia se ha dicho que esta puede influir negativamente en el rendimiento de los servicios públicos partiendo de la premisa de que es necesario un cierto secretismo para la adopción de medidas adecuadas en determinados supuestos. Como efecto negativo también, se ha afirmado que existe riesgo de que la información suministrada sea utilizada por ciertos grupos para sus intereses particulares y para tratar de influir y manipular la adopción de decisiones que les puedan favorecer.

Ambas cosas consideramos que están faltas de demostración y, por el contrario, experiencias como en el nivel local de los presupuestos participativos han logrado una mejor asignación de recursos públicos y ahorrado en gastos innecesarios.

La clave de una reforma de la Administración, afirma Manuel Arenilla, es esta transparencia, que implica en el

interior de la Administración crear un clima abierto de resolución de problemas y generar confianza en los ciudadanos y los diferentes grupos a través de toda la organización (Denhart y Denhart, 2003; e Arenilla, 2011: 123). Esta transparencia se concreta en transmitir la información que tenga valor añadido, fomentar que se publique el máximo de información, cuestionar el secretismo innecesario, informar sobre el gasto, sobre la coordinación entre los diversos niveles de gobierno, con el fin de ilustrar y educar a los ciudadanos. En definitiva, la transparencia se concreta en “responder a preguntas incómodas” (Condsale, 207; en Arenilla, 2011: 123).

Antes de la extensión de este concepto de transparencia, como se entiende hoy en día, como antecedentes, existía una publicidad política. Consistía en el privilegio de poder dar información de los logros del poder político o de la Administración que se creía conveniente, pero en ningún caso constituía un derecho que podía ejercitar el ciudadano. Es lo que puede entenderse más propiamente como propaganda de los avances que se quieren publicitar en un determinado momento.

Sin embargo, la transparencia debe ser entendida como un derecho fundamental del cual todas las personas son potencialmente titulares, que excluye la necesidad de invocar un “interés legítimo” para fundar una solicitud de información. En contraposición, las excepciones a este derecho se han de definir pormenorizadamente por el legislador y en todo caso con un sentido restrictivo, como excepción a lo que debe ser la norma.

A pesar de ello, todas las legislaciones comparadas tienen cláusulas de reserva de contenidos en sentido amplio o indeterminado. Términos como interés público, seguridad nacional o derechos de terceros, suelen interpretarse de forma muy amplia en lugar de la exigencia de una aplicación mucho más concreta.

Es necesario, por ello, la existencia de un órgano con la mayor imparcialidad que tenga como misión principal la interpretación de los límites impuestos en las legislaciones.

Desde otra perspectiva, el derecho a la información ha de ser satisfecho con la mayor rapidez. El simple hecho de tener que enfrentarse a recursos que dilatan el procedimiento en caso de negativa a aquella va frontalmente en contra de la transparencia. La apertura sólo será real si los litigios que se formulan sobre los datos reservados se resuelven con rapidez y sin dilaciones innecesarias.

En el ámbito de la función pública, la transparencia es un reconocimiento de que la información sobre estos asuntos es propiedad del ciudadano en cuyo nombre y beneficio se ejercen el poder y la actuación administrativa.

Los límites a ella son lícitos, pero sólo son compatibles con la transparencia si los encargados de aplicarlos y delimitarlos son órganos verdaderamente independientes de aquellos otros que niegan la información de que disponen.

Es importante señalar que en todo momento se ha de estar en alerta para que la transparencia sea efectiva, ya que no es algo irreversible una vez que se ha logrado instaurarla. Antes al contrario, el poder en todo momento tendrá reticencia sobre ella y tenderá a constreñirla aludiendo a supuestos intereses nacionales o “reservados” (Ferreiro, 2013: 66).

En un intento de precisar conceptos, no es lo mismo el derecho a la información que la transparencia, el primero es presupuesto de ésta.

Según Ernesto Villanueva y Jorge Carpizo, el derecho a la información en sentido amplio, y de acuerdo con el

artículo 19 de la Declaración de los Derechos Humanos emitida en 1948 por la ONU, es la garantía fundamental que toda persona posee a: atraerse información, a informar y a ser informada (Carpizo y Villanueva, 2001: 71).

Como afirma Antonio Troncoso Reigada, esta transparencia cuenta con dos vertientes: el derecho de acceso del ciudadano a la información sin necesidad de demostrar un interés legítimo, y la obligación de la Administración de hacer público sus datos (Troncoso, 2008: 23).

El valor de la transparencia se fundamenta en una desconfianza liberal sobre el funcionamiento de la Administración, es necesario vigilarla, y esto choca contra la concepción de una Administración tradicional sometida sobre todo al principio de legalidad.

Llegados a este punto, es necesario referirse a las clases de transparencia que distingue la doctrina científica.

A) Tipos de transparencia.

La doctrina viene señalando diversos tipos de transparencia: Opaca, clara, activa, pasiva, focalizada o colaborativa, entre otras.

La transparencia clara es la que pone a disposición de los ciudadanos una información veraz y ordenada, reutilizable y gratuita, accesible e interoperable además de comparable, que le habilita, a su vez, para no solo estar informado sino también para participar y colaborar en el funcionamiento y diseño de los servicios públicos (Cotino, 2012: 34).

Por el contrario, en la transparencia opaca, la finalidad ya no es ayudar al ciudadano a controlar y a conocer. Se quiere hacer creer con la publicación de ciertos datos simplemente que existe una apertura cuando en realidad

se pretende evitar el control y el juicio de la ciudadanía. Se aporta información desconexa, sin integrar, un sinfín de estadísticas innecesarias, datos sin sentido y, en definitiva, no se trata más que de una amalgama de datos inconexos (Villoria, 2015b: 1984).

La transparencia activa se basa en aportar bases de datos compatibles y reutilizables, y toda la información necesaria para conocer y controlar el funcionamiento del Estado.

La transparencia pasiva, por su parte, es la otra cara de la moneda de la activa: una información a demanda y vinculada al derecho de los ciudadanos a la información pública. Lo que éstos no encuentran por medio de la transparencia activa, pueden instar a los poderes públicos a que se lo proporcionen por medio de su demanda o petición.

A veces también, la transparencia activa puede ser opaca, si se usa de forma manipulada, parcial, no reutilizable y desintegrada. Igualmente, la transparencia pasiva puede ser castrada a través del exceso de datos irrelevantes y la demora en la respuesta a la petición.

Se habla de transparencia focalizada, como afirma Benjamin Hill (2016: 2-3), cuando se ofrece una información concreta y se busca resolver dudas específicas o necesidades de colectivos concretos. Esta información es ofrecida por las Administraciones o es solicitada a éstas por quienes necesitan acceder a ese concreto conocimiento.

Esta transparencia focalizada puede, a su vez, ser activa o pasiva según sea ofrecida directamente por la Administración o sea solicitada por un sector concreto de la ciudadanía o una determinada organización.

Por último, la transparencia colaborativa es aquella que se basa en el uso de las TIC y del *open data*. Precisa de la colaboración que permita transformar grandes volúmenes de datos. La más relevante de ella es que se fundamenta en la obligación de los entes públicos de facilitar datos sin un especial procesamiento y en el derecho del ciudadano a generar una nueva información posteriormente (Valenzuela, 2015: 72,77).

En esta modalidad de transparencia el ciudadano lleva a cabo su propia evaluación de la actuación administrativa y puede no ser coincidente con la versión pública ofrecida. Introduce los conceptos de corresponsabilidad y control ciudadano. Se parte de la consideración de que los ciudadanos, auto organizados y con conocimiento de las nuevas TIC, producen, distribuyen e intercambian información abundante y detallada sobre la calidad de muchos bienes y servicios y esto genera una presión para que las Administraciones modifiquen sus comportamientos y organización en aras de un mejor servicio al ciudadano.

B) Niveles de transparencia.

Una vez definidas estas diversas modalidades de transparencia, se puede configurar una evolución en las actuaciones públicas con vistas a la consecución y profundización en este concepto de apertura de la información.

Hace ya tiempo que se ha hecho así referencia a una especie de escalera de participación ciudadana compuesta por los escalones de manipulación, la terapia, la información, la consulta, el apaciguamiento y el último, que sería el del partenariado (Arnstein, 1969: 217-224).

Los dos primeros escalones, la manipulación y la terapia, no expresan participación real, sino más bien mecanismos

de sustitución que no cumplen el papel de una apertura verdadera.

La manipulación supone la colocación de representantes sociales en diversas instancias como comités, grupos o instituciones donde se les puede convencer o satisfacer sin que esto suponga tener acceso a datos que puedan perjudicar esta estrategia.

La terapia implica maniobras de distracción para que los ciudadanos se mantengan ocupados en otras actividades diferentes a aquellas que realmente deberían abordarse, sin ser ellos conscientes de estos hechos.

Como puede apreciarse, estos dos primeros escalones no suponen más que una transparencia opaca e impide realmente una verdadera participación ciudadana.

El tercer escalón, el de la información, consiste en informar; implica que el ciudadano pueda escuchar y ser escuchado, pero todo en un nivel nominal porque no tienen la seguridad ni el convencimiento de que sus decisiones vayan a ser tenidas en cuenta por los poderes públicos en cada momento.

En el escalón de consulta, al ciudadano se le pide opinión pero éste puede ser igualmente nominal si percibe que sus opiniones no se van a tomar en serio por los que tienen la potestad de tomar las decisiones que les vayan a afectar.

En los escalones de informar y de consulta, la transparencia, aunque no suponga una manipulación como en los escalones precedentes, no llega a ser totalmente clara ni totalmente activa, ya que en lo referente a la toma de decisiones se encuentra aún en un terreno opaco donde las personas no tienen acceso al núcleo duro de la adopción de ellas.

Por lo que respecta al escalón de apaciguamiento, los participantes tienen ya un cierto nivel de influencia porque

pueden asesorar, pero carecen todavía del derecho a decidir. La transparencia es aquí mayor evidentemente, porque para poder asesorar es necesario acceder a la información, contar con la posibilidad de la publicidad activa puesta de manifiesto por los poderes públicos, pero todo esto no supone que aquellos puedan realmente decidir sobre las cuestiones que se presentan.

Finalmente, en el escalón del partenariado, el ciudadano ya coactúa con las instancias públicas; ya puede adoptar decisiones, puede negociar con poderes suficientes y se implica. Aquí la transparencia alcanza su máxima expresión y lleva aparejado el concepto de rendición de cuentas por parte de las autoridades públicas como algo indisoluble con ella, y de la que ya nos hemos ocupado anteriormente en este trabajo.

9.1. ¿Cómo puede medirse la transparencia de la actuación pública?

Para intentar medir el grado de transparencia que ha adquirido una entidad pública se ha acudido a la utilización de sistemas de indicadores, más o menos completos y desarrollados, encaminados a ese fin. No obstante, hemos de advertir que la utilización de estos indicadores convencionales no es ninguna panacea sino que por este método solo se conseguirá una aproximación al fenómeno de la transparencia, válido pero también incompleto.

Siguiendo aquí a Francisco Delgado Morales, se ha entendido que una institución es transparente en función de los puntos y porcentajes de cumplimiento de indicadores que obtenga en cualquiera de los múltiples rankings de transparencia actuales. Estos rankings han servido para avanzar en este ámbito, pero no puede afirmarse que la obtención de una buena calificación es garante de que una entidad es transparente. Más allá de

estos indicadores, la transparencia es ética (valores y principios que se autoimpone la función pública), es cultura (es necesario la formación, sensibilización y sobre todo una pedagogía de transparencia desde los poderes públicos), es comunicación (no se trata de publicar datos, sino que estos se hagan de manera sencilla y comprensible; los datos en bruto no son información; además, deben recoger el *feedback* de la ciudadanía y crear canales vivos de comunicación entre la Administración y los ciudadanos), es responsabilidad (los ciudadanos pasan a ser corresponsables de la acción administrativa y tienen la posibilidad de inspeccionar a la Administración), y es calidad democrática (mejora la legitimidad y calidad de la actuación pública).

En definitiva, la transparencia es un proceso constante de renovación, los gobiernos deben hacer explícita su voluntad de mostrar sus actuaciones a los ciudadanos y mostrar políticas encaminadas en ese sentido (Delgado, 2015: 30).

Este autor, desde esta visión crítica de los indicadores o índices de medición de la transparencia en las instituciones, no invalida sus resultados a pesar de que estos indicadores puedan ser heterogéneos en su naturaleza o forma de medición y, en consecuencia, puedan dar resultados diferentes; los indicadores son útiles para una aproximación a esta realidad pero no nos podemos quedar ahí, porque la transparencia requiere unos valores y cultura que se superponen a ellos.

Para intentar conseguir los más altos niveles de transparencia, se han diseñado diferentes formas de medición por parte de organizaciones especializadas que se encargan de mejorar la calidad de los servicios públicos.

Son muchas las agencias y organizaciones que tienen como finalidad el análisis de la transparencia que presentan los

servicios públicos mediante la selección de índices o indicadores escogidos al respecto:

A modo de ejemplos, *Access Info Europe* (www.access-info.org/) y *The Centre for Law and Democracy* (www.law-democracy.org/) han diseñado un índice por el que miden la calidad de las leyes de acceso a la información. Este índice mide 61 indicadores agrupados en 6 áreas, pero en cuanto a la calidad de las legislaciones comparadas exclusivamente, y no en su ejecución práctica⁴⁰.

Otro intento es el del inventor de las páginas web, Tim Benes-Lee que, por su parte, ha establecido una clasificación en función de su grado de apertura y usabilidad de los datos abiertos: Desde una estrella, ofrecer los datos en cualquier formato, a pesar de que sean difíciles de manipular bajo licencia abierta, hasta cinco estrellas que supondría vincular los datos con otras personas dotándoles de un contexto.⁴¹

Han sido propuestos también índices de datos abiertos como el del *Open Knowledge Foundation* (<https://okfn.org/>), que valora la calidad de los posibles datos en función del número y tipo de datos que se ofrecen⁴².

También, especialmente interesante es el “Sistema Español de Acreditación de la Transparencia”, de la entidad “Acredita” un modelo que pretende hacer realidad la transparencia de las Administraciones públicas

⁴⁰ Ver URL: <https://www.rti-rating.org/methodology> (última consulta el 12 de julio 2016).

⁴¹ Ver URL: <http://www.5stardata.info/es> (última consulta el 12 de julio 2016)

⁴² Ver URL: http://www.datos.misiones.gov.ar/repositorio/documentos/Manual_de_Datos_Abiertos.pdf (última consulta el 12 de julio 2016).

mediante un asesoramiento realizado por especialistas en estos cometidos y que puede llevar a la obtención de la acreditación en Transparencia de la Entidad⁴³.

Finalmente, la organización “Transparencia Internacional España”, ha elaborado una metodología para medir el nivel de transparencia de las Instituciones basada en 81 indicadores, clasificados en 6 áreas, que evalúan los datos y la información que las instituciones publican en sus páginas web⁴⁴.

Todos estos sistemas de indicadores aunque, como hemos afirmado, no sean exactos totalmente en sus mecanismos y herramientas de medición, proporcionan una visión de la transparencia y apertura alcanzada por el organismo analizado; pero, sobre todo, al establecerse clasificaciones a la luz de estos indicadores entre organismos similares (Ayuntamientos, Comunidades Autónomas, órganos de la Administración Central, Universidades o partidos políticos o sindicatos, entre otros muchos que se pueden analizar), mueven a cada uno de ellos a mejorar en estos puestos y grado de apertura de la información obrante en su poder, con lo que el efecto producido es positivo de forma evidente.

9.2. La línea roja de la transparencia: la protección de datos.

La transparencia, no obstante, no es un concepto absoluto sino que, por el contrario, ha de estar sujeta a ciertas limitaciones que, ya adelantamos, han de ser las mínimas indispensables para no conculcar otros derechos en juego y, además, han de interpretarse de forma ponderada y restrictiva.

⁴³ Ver URL: <http://acredita.com/el-sistema-de-acreditacion/> (última consulta el 12 de julio 2016).

⁴⁴ Ver URL: <http://transparencia.org.es> (Última consulta el 13 de junio 2017).

Un acceso a la información pública de forma indiscriminada puede suponer una transparencia absoluta no solo de la Administración sino también de los ciudadanos ante la sociedad, lo que iría en contra no solo del derecho fundamental a la protección de datos sino también al propio derecho a la intimidad.

Como afirma Ricardo García Macho, se está asistiendo a un cambio de paradigma entre las relaciones de los poderes públicos y los ciudadanos, no solo en el acceso a la información, sino también a una nueva ética y comportamiento en la función pública, que estimula la transparencia en la actuación administrativa.

Sin embargo, existen aspectos personales que afectan a la intimidad de las personas, o bien a la seguridad de las instituciones públicas, reconocidos en la Constitución española, que suponen un freno y que demanda una ponderación entre diversos bienes jurídicos en juego, y de ello se desprende que nunca puede haber un concepto de transparencia ilimitada en la actuación administrativa y en la de los poderes públicos (García, 2012: 249).

Es necesario abordar cómo se conjuga el principio de la transparencia con el de la protección de datos.

En Derecho comparado, el principio general es que debe prevalecer la publicidad de la información como medio para lograr la corrección de la actuación pública y el buen funcionamiento de las instituciones en lo concerniente a su organización, su actividad, sus bienes o recursos públicos.

Dentro de la Unión Europea, en un primer momento, las instituciones llevaron a efecto una interpretación maximizadora de la protección de datos en perjuicio del derecho a la transparencia de la información pública. No obstante, esta postura con el tiempo se fue dulcificando a

favor de ésta última, salvo que la exposición pública de los datos afectara a la esfera íntima de la persona.

En la mayoría de los Estados se prohíbe el acceso general a los derechos íntimos de las personas o a aquellos que están especialmente protegidos, salvo que este acceso sea ordenado mediante requerimiento judicial.

La regla general en un Estado democrático, siguiendo a Estrella Gutiérrez David (2014: 194), nuevamente, “ha de ser el mayor acceso posible a la información pública (Dryberg, 1999: 158), de forma que cualquier denegación de acceso a ésta debe interpretarse siempre de manera restrictiva y sobre la base de excepciones legalmente tasadas (Joerges, 2002: 42)”.

El Tribunal Supremo, en su Sentencia de 6 de junio de 2005, establece que las excepciones legales al derecho de acceso a los registros y archivos públicos “han de estar justificados en términos constitucionalmente aceptables”. Y, por su parte, en la Sentencia de 16 de diciembre de 2011 se dice que es exigible “una interpretación favorable al ejercicio del derecho de acceso a los documentos administrativos”. Finalmente, en el mismo sentido, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en el asunto Access info Europe/Consejo (2009), dice que “el acceso del público a los documentos de las instituciones constituye el principio y la denegación la excepción, que debe interpretarse restrictivamente”.

Dentro del derecho comparado, al tratar de estas excepciones, se distingue entre excepciones imperativas o absolutas a este derecho a la información que tiene todo ciudadano, y excepciones relativas.

Las excepciones absolutas se fundamentan bien en la protección de intereses públicos, como la seguridad, la defensa o la política monetaria, o bien en la protección de

los intereses privados, como el derecho a la intimidad o la protección de los intereses personales.

Por su parte, las excepciones relativas al derecho a la información se basan en la adecuada ponderación de los intereses en conflicto, cediendo la excepción cuando el interés público a esa información sea superior que la restricción de ella, como puede pasar con los intereses comerciales, las actividades de auditorías, los procedimientos judiciales o el secreto de las deliberaciones de las instituciones.

De nuevo, en la jurisprudencia comunitaria, se exige la motivación de las resoluciones denegatorias del derecho de acceso. Lo anterior supone la obligatoriedad de “revelar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la autoridad (...) autora del acto impugnado, de modo que, por otra parte, los interesados puedan conocer la justificación de la medida adoptada con el fin de defender sus derechos y, por otra parte, que el órgano jurisdiccional (...) pueda ejercer su control”⁴⁵.

De forma parecida, la jurisprudencia norteamericana ha establecido que la Administración requerida es la que tiene el deber de soportar la carga de la prueba y demostrar la procedencia de la excepción alegada al derecho de acceso⁴⁶

En el ámbito comunitario se ha ido progresivamente reconociendo el derecho a la información parcial a los documentos cuando una sola parte del todo esté afectada por la excepción al derecho a esta información y acceso⁴⁷.

⁴⁵ Sentencia Siemens/Comision, C-278/95 P, 15 de mayo de 1997, apartado 17, y sentencia WWF UK/Comision, cit. Apartado 66; Interporc/Comision, T-124, 6 de febrero de 1998, apartado 53.

⁴⁶ Maynard v. CIA, 986 F. 2d 547, en 557-58 (1 st Cir. 1993); Aronson v. IRS, 973 F. 2d 962, en 996 (1 st. Cir. 1992).

⁴⁷ Sentencia del tribunal de Justicia de la Comisión Europea de 6 de diciembre de 2001, entre otras.

Además, con independencia de la posible revisión judicial de las decisiones administrativas restrictivas al derecho de acceso, en derecho comparado se prevé la existencia de órganos independientes que permitan fiscalizar previamente las resoluciones negativas e, incluso, en algunos ordenamientos se han creado órganos judiciales especializados en materia del derecho de acceso, como en el Reino Unido el Rights Tribunal.

Abundando en esto, las leyes que contemplen la regulación del derecho de información deben garantizar como mínimo los siguientes extremos (Gutiérrez, 2014: 195-196):

- Los sujetos obligados a este derecho no son solo las instituciones públicas, sino cualquier persona física o jurídica que ejerza funciones propias de la Administración, preste servicios públicos u reciba o gestiones ayudas y subvenciones públicas.
- El ciudadano no tiene por qué mostrar un interés legítimo para recabar esta información.
- La solicitud y la tramitación de este procedimiento de acceso se ha de caracterizar por su no formalismo, la gratuidad y la elección del medio para el acceso, electrónico o no, por el solicitante. Los principios de asistencia y publicidad proactiva, de interpretación favorable al acceso y restrictiva a la excepción deben presidir la actuación de las Administraciones.
- Las excepciones a este derecho han de estar tasadas, deben motivarse adecuadamente las denegaciones que se produzcan y se garantizará, en su caso, el acceso parcial a la información cuando no pueda ser de forma completa. Los plazos para las contestaciones de estas peticiones de información necesariamente han de ser cortos, discutiéndose por la doctrina si el silencio ante una petición de acceso ha de ser positivo o negativo,

aunque predominan los que opinan que el silencio ha de ser negativo por las consecuencias indeseables importantes que un silencio estimatorio generalizado podría traer.

- Por último, y sin perjuicio de un control judicial de estos derechos, una autoridad independiente podrá revisar las denegaciones de acceso con anterioridad.

Dentro de Europa, el derecho a la protección de datos se reconoce en el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos⁴⁸ y en la inmensa mayoría de los países que la componen se reconoce este derecho dentro de la categoría de los derechos fundamentales.

Por su parte, el artículo 3.1.f) del Convenio sobre el Acceso a los Documentos Públicos⁴⁹ señala la protección de datos como una de sus excepciones al acceso.

En este mismo sentido, podemos citar el Reglamento de la Unión Europea nº1049/2001, de acceso a los documentos del Parlamento, el Consejo y la Comisión Europea y el Reglamento nº45/2001, de protección de datos de las personas físicas. Ambos Reglamentos no contienen ninguna disposición que pueda otorgar preferencia de uno sobre el otro.

El Reglamento de la Unión Europea 2016/679⁵⁰ aclara lo que considera que son datos protegidos y establece la

⁴⁸ Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de 4 de noviembre de 1950. URL: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf (Última consulta el 27 de septiembre 2017).

⁴⁹ Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos de 4 de abril de 2008. URL: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informaciondesarrollos_convenio_consejo_europea.pdf (Última consulta el 27 de septiembre 2017).

prohibición del tratamiento de los datos personales que revelen el origen étnico o racial, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o filosóficas, o la afiliación sindical, y el tratamiento de datos genéticos, datos biométricos dirigidos a identificar de manera indubitable a una persona física, datos relativos a la salud o datos referentes a la vida sexual o las orientaciones sexuales de una persona física, salvo que se cuente con el consentimiento del interesado, se trate de proteger sus intereses vitales o los de otras personas, el ejercicio de reclamaciones y actuaciones ante los Tribunales o el cumplimiento de obligaciones de derecho laboral o de Seguridad Social, entre otras recogidas en su artículo 9.2.

Por último, centrándonos en España, el Tribunal Supremo⁵¹ ha afirmado que el derecho fundamental a la protección de datos consiste en un poder de disposición y control sobre los datos personales que faculta a la persona física, nunca a las jurídicas, para decidir o consentir cuáles de esos datos se han de proporcionar a un tercero, sea el Estado o un particular, y cuáles de ellos este tercero puede recabar. Igualmente, permite a la persona conocer quién posee esos datos personales y para qué, pudiéndose oponer a dicha posesión o uso y exigir la rectificación o cancelación de ellos.

En este sentido, es necesario aclarar que para que se pueda ejercer el derecho a la protección de los datos personales, no basta la mera presencia de estos datos, ha de haber un tratamiento de los mismos. Este derecho no protege los datos personales en sí mismos ya que el riesgo no es que

⁵⁰ Reglamento de la Unión Europea 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de éstos, que deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento General de Protección de Datos).

⁵¹ STS, Sala 3ª, Sección 6ª, de 25 de enero de 2006.

existan estos datos, sino que existan determinados tratamientos de estos. Para que este derecho entre en juego, es necesario que ellos se hallen registrados en un soporte físico que los haga susceptible de tratamiento, como establece el artículo 2.1 de la Ley Orgánica 3/2018 de Protección de los Datos Personales y garantía de los derechos digitales⁵². Si no hay tratamiento, no hay derecho a la protección de estos datos, aunque pueda haber un derecho a la intimidad que toda persona posee.

El profesor Emilio Guichot afirma que el problema reside en cómo ponderar el derecho a la privacidad y el derecho a la información pública. La solución a este dilema está en la proporcionalidad entre el bien de la transparencia y el de la privacidad, si es posible alcanzar el fin propuesto con menos cantidad de transparencia. Es necesario valorar el nivel de publicidad y transparencia que permita alcanzar el adecuado nivel público con el menor daño posible (Guichot, 2014: 101-102).

Como ya hemos dicho, hay una serie de datos que se consideran de especial protección, así en el artículo 9 de la Ley 3/2018 se enumeran: los relativos a la ideología, creencias, raza, afiliación sindical y orientación sexual, donde el solo consentimiento de la persona afectada no

⁵² Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre (BOE del 6 de diciembre), que deroga la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (BOE del 14 de diciembre), salvo lo previsto en su disposición adicional decimocuarta y en la disposición transitoria cuarta (Disposición derogatoria única) .

La actual regulación española en materia de protección de datos está influida por el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de sus datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento General de Protección de Datos), que es plenamente aplicable en nuestro país desde el 25 de mayo de 2018.

bastará para levantar la prohibición del tratamiento de datos.

Aclarando conceptos, Blanes Climent (2016) afirma que fuera de los casos citados de especial protección, no todo dato que contenga el nombre de una persona es un dato personal. Es frecuente que los poderes públicos utilicen el nombre de una persona en un documento calificándolo de nominativo e impedir por ello su acceso. Esta circunstancia pervierte el ejercicio del derecho de acceso a los documentos públicos al tener la mayoría de ellos nombres de personas.

Pero el documento nominativo se ha definido como aquel que “conlleva una apreciación o un juicio sobre una persona nominativamente designada o fácilmente designable” Esa información ha de producir un perjuicio en su libertad de actuación en sociedad o condicionar la actuación de terceros para con él. La divulgación debe producir un perjuicio (Laveissiere, 1992, citado por Blanes, 2016), o que se refiera a apreciaciones o juicios perjudiciales para su imagen, consideración o dignidad (Fernández, 2004, citado por Blanes, 2016).

El Tribunal Constitucional ha establecido que la intimidad se refiere al ámbito personal o familiar, y no incluye las relaciones sociales y profesionales o datos económicos en donde desarrolla la actividad laboral, porque está fuera de aquella esfera íntima. Salvo que la información económica permita construir la esfera personal o familiar porque entonces sí que estaría protegida también.

Ese mismo Tribunal tiene declarado que la retribución de un trabajador no es un dato protegido “porque no permite en modo alguno la reconstrucción de datos del trabajador incluidos en la esfera de su intimidad; por sí solo, el dato de la cuantía retributiva, aparte de indicar la potencialidad del gasto del trabajador, nada permite deducir respecto a

las actividades que sólo o en compañía de su familia pueda desarrollar en su tiempo libre”⁵³.

Emilio Guichot afirma que no toda información de carácter nominativo guarda relación con la vida privada de las personas al no suponer un juicio de valor sobre ella. El respeto a la vida privada es lo que justifica la protección de datos y puede justificar su restricción; al contrario, no pueden ampararse en esa excepción los datos referidos a actividades no relacionadas con la vida privada y sí con el desempeño de competencias administrativas (Guichot, 2009: 148).

⁵³ STC 142/1993, de 22 de abril.

Capítulo II: La ausencia de una reforma en profundidad al servicio de los ciudadanos en las principales leyes de funcionamiento de la Administración Pública.

1. Metodología utilizada.

Para el análisis de este capítulo, la metodología utilizada ha sido el estudio pormenorizado de los principales textos normativos que, a nuestro juicio, han pretendido una reforma en profundidad de la Administración Pública y de los servicios que ofrece a la ciudadanía ayudado por diversas aportaciones doctrinales que se han ocupado de la crítica a las mismas.

2. Una premisa de partida: El fracaso de los intentos para el adelgazamiento y simplificación de la Administración.

El 26 de octubre de 2012 el Consejo de Ministros creó la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) a la que fue encargada un estudio con las siguientes finalidades:

- Modernización del sector público español.
- Proporcionarle una mayor eficacia.
- Eliminación de duplicidades administrativas.
- Simplificación de los procedimientos para relacionarse con la Administración.

Este estudio se elevó al Consejo de Ministros el 21 de junio de 2013 y formuló una serie de propuestas para lograr que las Administraciones fueran más eficientes, transparentes, ágiles y centradas en dar un buen servicio a los ciudadanos y a las empresas.

También, el Programa Nacional de Reformas de España para 2014⁵⁴ abogaba por impulsar medidas para racionalizar la actuación administrativa, mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos y por el aumento de la productividad.

La propia CE, en su artículo 31.2 establece que “el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía”.

Por su parte, también la ley 30/1992 pretendió acabar con la separación tradicional de las normas que regulaban el ámbito interno del poder ejecutivo (“ad intra”) y su esfera procedimental (“ad extra”).

La evolución posterior a esta ley 30/1992 se ha caracterizado por una profusión de normas jurídicas que han completado el núcleo del derecho administrativo. Podemos citar entre otras:

- Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la AGE (BOE del 15 de abril).
- Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (BOE del 28 de noviembre).
- Ley 28/2006. De 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos (BOE del 19 de julio).
- Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (BOE del 23 de junio).

Por último, al amparo de este intento de reforma y simplificación de las Administraciones y para cumplir con

⁵⁴ Ver:

www.mineco.gob.es/stfls/mineco/prensa/noticias/2014/Programa_Reformas_2014.pdf (Última consulta el 21 de junio 2017).

las expectativas de una Administración abierta, flexible, interconectada y sin papeles han surgido una serie de leyes a las que a continuación nos vamos a referir:

- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (BOE del 10 de diciembre).
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE del 2 de octubre).
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE del 2 de octubre).
- Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (BOE del 31 de octubre).

A pesar de todas estas medidas la Administración española aún tiene importantes problemas de duplicidades de entidades públicas que agravan el problema del déficit público.

El resultado de la CORA⁵⁵ es que de las 222 medidas previstas, se han implantado 193; lo que representa un 87% de ellas.

En cuanto a la eliminación de las duplicidades, hay 2.348 entidades menos:

- Administración General del Estado (AGE): 115
- Comunidades Autónomas (CCAA): 797
- Entidades Locales (EELL): 1.436

⁵⁵ Fuente: transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/MasSobreTransparencia/CORA/Medidas-infografia.html. Datos a septiembre de 2016 (Última consulta el 20 de septiembre 2017).

No obstante, como afirma Javier Vidal Folch (2016), a pesar del balance optimista que en esta cuestión suele hacerse desde las instancias gubernamentales, la mayor parte de las supresiones de organismos se ha realizado en las Administraciones locales y en las autonomías, eliminándose sólo 115 en la AGE. Pero es que, además, el Gobierno en realidad únicamente ha suprimido a tres: el de la Cría Caballar de las Fuerzas Armadas, el Consejo de la Juventud y la Obra Asistencial Familiar de la Provincia de Sevilla; los 112 restantes son desapariciones por fusión, absorción o cesión a otros organismos o cancelaciones de empresas que ya no estaban operativas.

Además, siguiendo con Vidal Folch, si nos fijamos en el número de empleados públicos, la reducción tampoco ha sido significativa. Atendiendo a los registros de personal, en los Ministerios con las competencias prácticamente asumidas por las Comunidades Autónomas, el número de sus empleados sigue siendo elevado, duplicando así el gasto con las autonomías.

A continuación, nos centraremos en los textos normativos recientes que, a nuestro juicio, pretenden hacer posible el cambio de la Administración actual.

3. Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBG): un intento para la apertura de los poderes públicos y de freno a la corrupción.

Hemos hecho referencia en apartados anteriores al principio de la transparencia y cómo este valor debe presidir las relaciones entre las Administraciones Públicas y la ciudadanía, todo ello abordado desde un punto de vista general y no como una norma de derecho positivo.

Llegados a este punto, es necesario hacer referencia a los antecedentes y normativa actual en España en materia de transparencia.

3.1. Antecedentes de la Ley.

El primer antecedente mundial de una legislación sobre transparencia y derecho de acceso a la información se encuentra en la Ley de Libertad de Expresión Sueca que el Riksdag (Parlamento) aprobó el 2 de diciembre de 1766.

Esa ley, aún vigente, significó la abolición de la censura en las publicaciones impresas y el derecho de los ciudadanos a acceder a los documentos públicos, a la vez que su derecho a la participación en los debates políticos. Su fundamento último era el control y escrutinio del poder de decisión de las autoridades públicas sobre las cuestiones de carácter general por parte de la ciudadanía. En su artículo 1, Capítulo II, afirma la conexión entre el derecho a la libertad de información por medio de la prensa y el de acceso a los documentos públicos para “promover el libre intercambio de opiniones y la disponibilidad de información completa”.

En un momento muy posterior, con el inicio de la “Guerra Fría” entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, se produjeron diversas aproximaciones doctrinales a este derecho de información. Por periodistas y también por parte de congresistas norteamericanos se denunciaron prácticas oscurantistas de supresión, retención o retraso en la información pública relacionada con aquellos acontecimientos, y todo aquello culminó con la promulgación de la Freedom of Information Act de 1966.

Desde entonces, los avances en transparencia y ampliación del derecho de información han venido siempre de la mano de fenómenos de corrupción y de demandas de mayor legitimidad democrática en los Estados.

Estos derechos se han configurado como un antídoto contra la desviación de poder y la arbitrariedad.

En la actualidad, son 95 Estados en el mundo los que cuentan con leyes sobre transparencia; si en el mundo existen 194 Estados reconocidos por la ONU⁵⁶, el porcentaje de aquellos que disponen de esta legislación alcanza el 49%.

En el ámbito europeo, una vez que España cuenta ya con la LTAIPBG, solo Luxemburgo y Chipre carecen de esta legislación⁵⁷.

Además de la legislación sueca citada, como antecedentes de la LTAIPBG se pueden citar ejemplos de carácter nacional como internacional.

En la esfera europea, si bien de carácter regional limitado al Consejo Europeo, es necesario citar al Convenio Europeo sobre Acceso a los Documentos Públicos, adoptado por el Consejo de Ministros del Consejo de Europa el 27 de noviembre de 2008, y abierto a la firma desde el 18 de junio de 2009, que ha tenido una importante influencia en esta ley.

Se trata de un Convenio de mínimos y hace referencia principalmente al derecho a la información pública, la información “a demanda”, más que al derecho a que los poderes públicos den a conocer, por su propia iniciativa, la información de relevancia.

Desde el punto de vista interno, la Constitución española (CE), incorpora la transparencia y su consecuencia práctica, la participación, en forma de derechos, algunos de los cuales son de carácter fundamental y, por tanto,

⁵⁶ Fuente: Global Right to Information Rating. URL: www.rti-rating.org. Última consulta el 30 de abril 2018.

⁵⁷ Fuente: *Global Right to Information Rating*. URL: <https://www.rti-rating.org>. Última consulta el 30 de abril 2018.

gozan de la máxima importancia y protección jurídica. Podemos citar el derecho a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión (art. 20.1.d), a participar en los asuntos públicos directamente (art. 23.1) y el derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas (art. 105.b).

En el año 2006, se promulga la ley 27/2006, de 18 de julio (BOE del 19 de julio), por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

Otro texto normativo de relevancia fue la Ley 37/2007, de 16 de noviembre (BOE del 17 de noviembre), sobre reutilización de la información del sector público, que se refiere al uso privado de los documentos en poder de la Administración y de los organismos del sector público.

Tuvo mucha importancia también en su génesis el papel de las TIC y esta circunstancia se vio reflejada en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (BOE del 23 de junio). En esta norma se configuraba un derecho del ciudadano a la utilización de los medios electrónicos en sus relaciones con la Administración, pero de ningún modo, y esto es una crítica que hacemos fruto de mi propia observación en la experiencia diaria profesional, en un deber que éstos han de soportar; como a menudo ha sucedido en la práctica como medio de tapar otras carencias, entre las que sobresale la falta de personal administrativo en las dependencias.

En España, hasta la aprobación de la LTAIPBG, el derecho de acceso a la información estaba desarrollado con carácter general en el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (BOE del 27 de noviembre), de Régimen

Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), que presentaba numerosas deficiencias, como la falta de regulación del procedimiento y de previsión de la existencia de un órgano independiente de control que velara por el cumplimiento efectivo de estas previsiones legales. En palabras de Emilio Guichot, “faltaba una regulación básica y general digna de este nombre como existía en todos los países homologables de nuestro entorno” (Guichot, 2014: 95).

Jurisprudencialmente, se pueden citar diversos asuntos que ahondan en esta necesidad de un derecho de transparencia y de acceso a la información pública.

La jurisprudencia democrática, desde el asunto Aldo Kuijer/Consejo. T-211/00. De 7 de febrero⁵⁸, ha afirmado que “el principio de transparencia tiene por objetivo asegurar una mejor participación de los ciudadanos en el proceso decisorio, así como garantizar una mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad de la Administración frente a los ciudadanos en un sistema democrático. Contribuye a reforzar el principio de la democracia y el respeto de los derechos fundamentales”.

Se reconoce por la justicia europea incluso el derecho de los ciudadanos de acceso a los documentos preparatorios de las tomas de decisiones de los poderes públicos. El asunto Acces Info Europe/Consejo. Asunto T-233/09⁵⁹ supone un hito importante en la comprensión del derecho de acceso como pilar fundamental de un gobierno abierto para los ciudadanos. En este asunto, el tribunal de Justicia

⁵⁸ Sentencia del Tribunal de primera instancia de 7 de febrero de 2002 en el asunto T-211/00: Aldo Kuijer contra el Consejo de la Unión Europea.

⁵⁹ Sentencia del Tribunal General (Sala Tercera) de 22 de marzo de 2011. Access Info Europe contra el Consejo General de la Unión Europea.

de la Unión Europea reconoce que el acceso de los ciudadanos a los documentos preparatorios que reflejan los procesos de toma de decisiones políticas y legislativas obliga a las instituciones, no solo a asumir responsabilidades frente a los ciudadanos de las decisiones que toman, sino también a justificar la racionalidad y el interés público existente detrás de la propia decisión.

Por lo que respecta a la jurisprudencia en España, en la Sentencia de 30 de marzo de 1999⁶⁰ de la Sala de los Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo se afirma que el derecho de acceso a archivos y registros públicos reconocido en el artículo 109.b) de la Constitución refleja “una concepción de la información que obra en manos del poder público acorde con los principios inherentes del Estado democrático (en cuanto al acceso a los archivos y registros públicos implica una potestad de participación del ciudadano y facilita el ejercicio de la crítica del poder) y del estado de derecho (en cuanto dicho acceso constituye un procedimiento indirecto de fiscalizar la sumisión de la Administración a la ley y de permitir con más eficacia el control de su actuación por la jurisdicción contencioso administrativa)”.

La LTAIPBG es una ley que nace en una sociedad democrática y muy digitalizada, aunque aún con brechas digitales muy evidentes en su seno. Una sociedad donde las redes sociales se han expandido de forma muy acelerada debido al desarrollo vertiginoso también de las TIC (Villoria, 2015a: 88).

Sin embargo, la pregunta que puede hacerse es por qué esta ley surge precisamente cuando surge, en 2015, y no hace ya muchos años, ya que España ha sido uno de los últimos países que ha incorporado a su legislación una ley de transparencia.

⁶⁰ RJ 1999/3246.

La Administración española ha sido, y en buena medida sigue siendo, una Administración opaca en su funcionamiento, por lo que fue una novedad que en el año 2004 la propuesta de una ley de transparencia entrara a formar parte del programa electoral del Partido Socialista Obrero Español (PSOE). Simplemente esta promesa electoral ya constituyó de por sí un hito importante porque en ese año el fenómeno de la transparencia no estaba en la agenda política, no había voluntad por parte de los poderes públicos de abordar este problema, ni era algo presente aún en la sociedad y en la conciencia ciudadana.

Circunstancias importantes precipitaron su entrada en las preocupaciones sociales y políticas: la gran crisis económica que se produjo en los años 2007-2008 con el estallido de la burbuja inmobiliaria, la presión internacional, liderazgos personales empujando hacia una política de transparencia y, sin duda, el poder de las nuevas tecnologías y, en especial, la poderosa expansión producida por internet, hicieron posible esta tendencia muy favorable a la transparencia y que desde amplias instancias se presionara para su consecución.

Se hacía necesaria una ley de transparencia que tuviera tres objetivos principales:

- Relegitimar la política y las instituciones.
- Servir como prevención de la corrupción.
- Reforzar la eficacia y eficiencia política y administrativa gracias a los incentivos y desincentivos que la transparencia produce.

Como ya hemos afirmado anteriormente, hay un importante problema de deslegitimación reciente en los poderes públicos.

La desconfianza en las instituciones públicas ha crecido significativamente como señalan los estudios elaborados

por el CIS y, desde el año 1994 en que se dispone de los primeros datos analizados, los españoles creen que la corrupción política ha aumentado o permanecido igual durante el año anterior (Villoria, 2015a: 92).

La organización Transparencia Internacional elabora anualmente un Índice de la Percepción de la Corrupción en 180 países. En el año 2018 sobre un índice máximo de 100, y mientras países como Dinamarca o Nueva Zelanda alcanzan la puntuación máxima con 88 y 87 puntos respectivamente, España se sitúa con 58 puntos y está a la cola de los países de la UE⁶¹.

Desde otro ángulo, también se ha demostrado que la transparencia repercute favorablemente en el funcionamiento de la economía de los Estados en que aquella se implanta.

Hay diversos estudios que ponen de manifiesto esta correlación positiva (Akerlof, 1970, Stiglitz, 2000; 2002, citados por Villoria, 2015a: 95), de tal modo que el nivel de la renta per cápita de un país está ligado también a los valores de la transparencia y la rendición de cuentas; se produce un crecimiento de la economía y de la inversión. No es causal que en los países con menores índices de desarrollo, el fenómeno de la corrupción y de la falta de transparencia sea más acusado.

Pero es necesario también para que estos efectos positivos se produzcan que todo esto sea tomado en consideración por los partidos políticos por cuanto que les puede dispensar un rédito electoral muy favorable. Aparte de lo que ya hemos manifestado para el PSOE, en el programa electoral del Partido Popular (PP) para las elecciones generales de 2011 ya se prometía la aprobación de una ley

⁶¹ Fuente, URL: <https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2019/01/Documento-análisis-LPC2018.pdf>.
Última consulta el 26 de julio de 2019.

de transparencia, acceso a la información y buen gobierno. Se consideraba a la transparencia como un derecho de los ciudadanos y como un principio básico de actuación de las Administraciones públicas; además, se señalaban ya dos limitaciones que era necesario ponderar: el derecho a la protección de datos de carácter personal y la salvaguarda del interés general.

El anteproyecto de esta ley fue sometido a información pública y, según fuentes del Ministerio de la Presidencia, fue consultado por más de 78.000 visitas y se formularon más de 3.600 observaciones⁶².

Algunos temas abordados en ese anteproyecto fueron más delicados que otros en las discusiones. Así, los referidos a la Casa Real, el reconocimiento de este derecho de acceso como un derecho fundamental, las opiniones en contra a la consideración del silencio como negativo ante la falta de respuesta a una petición, la necesidad de que existiera un órgano independiente que garantizara la plena efectividad de la ley o, finalmente, todo lo relativo a los sindicatos, partidos políticos, organizaciones empresariales y entidades privadas que recibían fondos públicos.

La ley, a pesar de que había sido propuesta por el PSOE en su programa electoral de 2004, fue aprobada con los votos a favor de los partidos de derecha y de centro derecha y en contra de los partidos de izquierda y centro izquierda, el 28 de noviembre de 2013⁶³. y previó una entrada en vigor

⁶² En concreto fueron 78.107 visitas y 3.683 observaciones. Fuente URL: <https://www.access-info.org/wp-content/uploads/105482716-Informe-del-Ministerio-de-Presidencia.pdf> . Última consulta el 30 de abril 2018.

⁶³ El caso Bárcenas y los intentos del PSOE de que compareciera el Presidente del Gobierno en este caso motivaron principalmente la falta de apoyo de aquel partido a la aprobación de la ley 19/2013. Votaron a favor el PP, CIU y PNV. En contra, PSOE, UPyD, Izquierda Plural, ERC, Amaiur, BNG, Compromís-Equo y Geroa Bai.

de carácter diferido: al año de su publicación para el caso de la Administración General del Estado, y en el plazo de dos años para el ámbito de las Comunidades Autónomas y para la Administración Local⁶⁴ (Villoria, 2015a: 97-98).

3.2. Las dos vertientes de la transparencia: publicidad activa y pasiva.

La LTAIPBG tenía que abordar igualmente los tipos de transparencia posibles y distinguir una transparencia activa, que puede denominarse también publicidad activa; y una transparencia pasiva, llamada también derecho de acceso a la información pública.

De las dos vertientes de esta transparencia que examinamos, es la modalidad activa, con bases de datos reutilizable, con una fuerte interoperabilidad y ofrecida de modo gratuita, la que mejor sirve para poner en práctica un verdadero sistema de administración transparente. La transparencia pasiva la abordaremos de forma bastante más breve.

Como complemento de esta exposición, haremos referencia, además de la LTAIPBG, al borrador de reglamento, en su versión de 28 de febrero de 2019⁶⁵, de desarrollo de aquella, señalando al respecto que entendemos que iniciado ya el 2020, ha transcurrido un tiempo suficiente para que este reglamento se hubiera ya aprobado. No obstante, tal hecho no ha tenido aún lugar, lo que refuerza la sensación, a nuestro juicio, como nueva crítica también a esa falta de voluntad de profundizar en una verdadera reforma de la Administración Pública española que indicábamos en nuestra hipótesis de partida.

⁶⁴ Disposición final novena de la Ley 19/2013.

⁶⁵ Puede consultarse en:

https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:4ca24a84-5566-4ffd-8adc-66fbdf3ff8be/22-1_texto_BorradorRDT_28-02-19.pdf.

Última consulta el 26 de julio de 2019.

Antes de señalar el contenido objetivo de esta Ley, sobre su ámbito subjetivo de aplicación, en sus artículos del 2 al 4 se señalan ampliamente quiénes son los sujetos obligados por esta Ley limitándose en cuanto a la publicidad activa a los señalados en el artículo 2.1. Si nos ceñimos propiamente a las Administraciones Públicas, el artículo 2.3 hace referencia únicamente a la AGE, CC. AA., Administración Local, Entidades Gestoras, Servicios Comunes y Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales colaboradoras de la Seguridad Social, organismos autónomos, Agencias Estatales, entidades públicas empresariales, entidades de Derecho Público, con independencia funcional o especial autonomía reconocida por ley, que tengan reconocidas funciones de regulación o supervisión externa sobre un sector o actividad, y las entidades de Derecho Público, que tengan personalidad jurídica propia, vinculadas a cualquier Administración Pública o dependiente de ellas, incluidas las Universidades públicas.

El borrador del Reglamento de desarrollo de la LTAIPBG, precisa en sus artículos 2 y 3 su ámbito subjetivo de aplicación cuando no tenga carácter básico, enumerando las entidades de ámbito estatal que tengan la consideración de Administración Pública, entidades mercantiles de carácter estatal y fundaciones estatales; también las asociaciones constituidas por las entidades anteriores citadas y las corporaciones públicas de derecho estatal en sus relaciones sujeta al Derecho administrativo.

Las disposiciones que, por el contrario, tengan carácter básico serán de aplicación a todas las Administraciones Públicas del artículo 2 de la LTAIPBG.

En materia sólo de publicidad activa, deben suministrar información también las organizaciones sindicales y empresariales, con determinados requisitos.

Por último, las personas físicas y jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas, en el plazo de 10 días, deben contestar los requerimientos que les puedan hacer las entidades citadas anteriormente para, a su vez, poder cumplir con las obligaciones que en materia de transparencia prevé la Ley (art. 4 del borrador).

A) Contenido de la publicidad activa.

Centrándonos en el derecho a la publicidad activa, de ésta se habla en el Capítulo II de la LTAIPBG y, en concreto en los artículos 6 a 8 de este texto legal.

A modo de resumen, siguiendo a autores como Valle Ares González (2014: 23-27) y sin pretender ser exhaustivos, los puntos más importantes que, a nuestro entender, han de formar parte de la publicidad activa son los que siguen:

- Las relaciones de puesto de trabajo de cada organismo y la retribución que corresponda a cada puesto.
- Las resoluciones de compatibilidad de actividades.
- Las ofertas de empleo público.
- Los procesos selectivos de acceso a la Administración.
- Los nombres de los representantes liberados total o parcialmente en el sector público.
- Las ayudas institucionales.
- El inventario de bienes inmuebles propios o arrendados.
- La información más relevante de los altos cargos.
- Las indemnizaciones por ceses en puestos públicos.
- Las declaraciones anuales de bienes y actividades.
- Información sobre planificación y evaluación del grado de cumplimiento en el sector público.

- Información sobre directrices, acuerdos y circulares.
- Anteproyectos y proyectos de leyes.
- Relación de procedimientos administrativos, destacando aquellos que permitan la participación ciudadana.
- Publicación de los contratos públicos, incluidos los menores, privados y patrimoniales. Creemos, a estos efectos, que no basta con un enlace al perfil del contratante.
- Convenios y encomiendas de gestión.
- Información de subvenciones.
- Los presupuestos con información de su grado de ejecución.
- Auditorías.
- Fiscalizaciones.
- Datos sobre la deuda pública y su evolución.
- Gasto público realizado en campañas de publicidad institucional.

B) Requisitos que debe contener la publicidad activa.

Del análisis de los apartados 4 y 5 del artículo 5 de la LTAIPBG, esta información proporcionada por las Administraciones públicas, para que pueda llamarse tal y pueda cumplir su función intrínseca de comunicación, no puede presentarse de cualquier manera; es imprescindible, en primer lugar, que se de en ella una adecuada “tratabilidad” que la haga atractiva al ciudadano que se interesa por ella.

En segundo lugar, se requiere que los datos sean reutilizables y modificables, cosa que no podrá ocurrir si

estos se presentan, por ejemplo, en formatos protegidos, no convertibles o de difícil conversión.

La tercera característica hace referencia a que la información ha de ser interoperable. La interoperabilidad se refiere a que los portales públicos donde aquella se presenta deben estar relacionados entre ellos.

En cuarto lugar, esta información ha de estar disponible y los datos que contiene no deben estar cerrados ni necesitados de permisos para su utilización. De forma relativamente reciente, en determinados casos, lo que se produce es un acceso restringido a la información previo registro individualizado, que conlleva la consecuencia de que no es anónima y se conoce la persona que accede a ella.

En quinto lugar, su acceso ha de ser fácil, gratuito y accesible también a personas con discapacidad.

C) La otra cara de la moneda: la transparencia pasiva. Breve referencia.

Completando el derecho a la transparencia activa, escuetamente haremos referencia a la transparencia pasiva.

Si la persona no encuentra la información que desea mediante esta publicidad activa, se hace necesario que acuda a la solicitud concreta de la información que pretende conocer y esto es lo que se conoce como publicidad pasiva, a demanda o ejercicio del derecho a la información.

De forma breve, en cuanto a los titulares de este derecho a la información, como manifestación de la transparencia pasiva, debe decirse que, conforme dispone el artículo 12 de la LTAIPBG, son todas las personas, salvo las que son menores de edad, incluidas las personas jurídicas y los extranjeros, sin necesidad de que éstas acrediten ningún

interés, porque no se exige ninguna motivación especial; este derecho a la información no requiere que la persona que acceda tenga ya la condición de interesado como anteriormente exigía la Ley 30/1992.

Sobre la motivación, aunque el ciudadano no tiene por qué motivar su solicitud de información, como prevé el artículo 17.3 de la LTAIPBG, sí que tiene que identificarse; las solicitudes anónimas no se permiten. Sin embargo, esta ley permite la motivación de forma voluntaria y, en este último supuesto, esta motivación se podrá tener en cuenta cuando se dicte la resolución permitiendo o denegando el acceso pedido.

Debe decirse que el objeto del acceso es la información pública no es solo a los documentos, como en la normativa anterior sucedía, conforme disponen los artículos 12 y 13 de la LTAIPBG, este derecho engloba tanto a la información que está disponible como a la que requiera un previo tratamiento.

La ley prevé que para el caso de que el solicitante no concrete suficientemente la información que desee, el artículo 19.2 establece un plazo de 15 días para su concreción desde que le sea requerido, debiéndosele advertir que si no lo hace en el plazo señalado se le tendrá por desistido de su petición.

Si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, el artículo 19.3 señala que se les concederá un plazo de 15 días para que puedan formular al respecto las alegaciones que consideren necesarias.

En cuanto al plazo para resolver estas solicitudes de información pública, el artículo 20.1 señala el plazo máximo de 1 mes, ampliable a otro en casos de gran volumen o complejidad, si así se estima necesario.

Si transcurren estos plazos, señala el artículo 20.4 que la solicitud debe entenderse desestimada, por lo que el legislador opta por el silencio negativo aunque esto ha sido objeto de una importante controversia como más adelante veremos.

Por último, como aspecto más destacable, el artículo 20.5 prevé que las resoluciones en materia de acceso a esta información puedan ser recurridas ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa y, de forma potestativa en el plazo de 1 mes, señala el artículo 24, puede reclamarse también ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de forma previa al recurso ante la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa, quien tendrá un plazo de 3 meses para resolver, transcurrido el cual ha de entenderse desestimada; se consagra también aquí la institución del silencio negativo que veíamos anteriormente.

3.3. La protección de datos a la luz de la LTAIPBG.

La LTAIPBG se refiere igualmente a los límites de esta transparencia.

Es necesario establecer un equilibrio entre la publicidad y la privacidad porque el valor de la transparencia, aun siendo esencial para el establecimiento de unos poderes públicos democráticos y abiertos, no es un valor absoluto sino limitado a lo previsto en el artículo 105 de la CE y los artículos 14 y 15 de la propia LTAIPBG, que la restringen cuando pueda verse afectada la seguridad nacional, la defensa, la seguridad pública, la prevención de delitos, las relaciones exteriores, la política monetaria, el ámbito sancionador administrativo o lo relacionado con el secreto profesional.

La Ley 30/1992 LRJAP-PAC no había resuelto bien este límite de los datos personales y era bastante restrictiva. Por el contrario, la LTAIBG ha ampliado las habilitaciones legales y establece un principio general pro acceso a la

información; en caso de duda, debe prevalecer la concesión del derecho de acceso a aquella.

Por otra parte, es fundamental también abordar el plazo de cancelación de la exposición pública de los datos. No puede haber publicaciones permanentes de datos particulares una vez que éstos han dejado de tener interés público. Esto es lo que se ha dado en llamar “el derecho al olvido”. Los boletines oficiales deben limitar esta posibilidad de búsqueda y fijar niveles distintos de plazos de cancelación según la naturaleza y características de los datos. A pesar de la importancia que esto tiene, la LTAIPBG no tiene demasiado en cuenta esto, por lo que se echa en falta ciertos criterios de ponderación y sus motivaciones en cada caso.

De igual forma, es necesario también ponderar la naturaleza de los datos personales que son objeto de exposición pública porque no todos ellos tienen la misma importancia. La LTAIPBG, modificada en su artículo 15.1 por la Ley 3/2018, considera datos de especial protección las creencias, religión, afiliación sindical e ideología, que exige siempre el consentimiento expreso y por escrito del afectado para que puedan salir a la luz pública con carácter general. En otro caso, esta información sensible solo puede mostrarse disociada, entendiendo por esto la carencia de los datos personales identificativos de las personas concretas en la información publicada.

En el caso de que los datos personales se refieran a la raza, salud, vida sexual, que incluyese datos genéticos o biométricos, o que contenga datos relativos a infracciones de carácter penal o administrativo que no lleven aparejada la amonestación pública del infractor, el acceso sólo se permitirá con el consentimiento expreso del afectado o que ese acceso estuviera amparado por una norma con rango de ley.

Otros tipos de datos, por el contrario, han de ser siempre accesibles porque en el fondo están fundamentados en la propia democracia y su mantenimiento y desarrollo, como los currículos profesionales, las retribuciones de los cargos públicos, las declaraciones de compatibilidad de actividades o la publicidad de los contratos públicos, entre otros.

El artículo 15.2 de la LTAIPBG establece que, con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a la información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano.

Si la información solicitada no tuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

La propia LTAIBG señala los criterios que se han de tomar para esta ponderación:

- Que hayan transcurrido los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español: Si la información afecta a la seguridad, intimidad, honor o propia imagen, ha de contar el consentimiento expreso del afectado, o que hayan transcurrido 25 años desde su muerte, si se conoce, o 50 años desde la fecha de los documentos.
- La justificación de los solicitantes de su petición en un derecho o el hecho de que tengan la condición de

investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos.

- El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad.

Esta normativa protectora es, lógicamente, de aplicación al tratamiento posterior que se pueda hacer de estos datos por medio de su reutilización (art.15.5 LTAIPBG).

Es necesario señalar que si los límites del artículo 14 no afectan a la totalidad de la información solicitada, se ha de conceder el acceso parcial a ella con todo aquello que sí se puede mostrar, previa omisión de la información afectada por el límite, salvo que de ello resulte una información distorsionada. Además, señala la ley que deberá indicarse al solicitante que parte de la información que solicitó ha sido omitida por estas consideraciones (art. 16 LTAIPBG).

3.4. Dónde encontrar la información: El Portal de la Transparencia.

El artículo 10.1 de la ley que venimos comentando establece también la creación de un Portal de la Transparencia para el acceso a toda la publicidad activa pero referida a la generada y que obre en poder de la AGE, para indicar después en su punto 2 que en él se publicará esa información que se solicite con mayor frecuencia.

Es decir, se crea una especie de réplica de la información que también por imperativo legal ha de venir recogida en las páginas web y portales electrónicos referida también a la AGE, aunque podría sostenerse que en el Portal de la Transparencia sólo debería incluirse aquella que se ha solicitado más por los ciudadanos.

La concreción de este dilema se difiere a un futuro desarrollo reglamentario de esta ley que, como ya hemos

indicado, aún no se ha producido, pero pensamos que la obligatoriedad de publicar toda la información ha de recaer en las páginas web o portales electrónicos en primer lugar, con independencia de la posible réplica de ella en el Portal de la Transparencia y que dicho Portal pueda configurarse como un punto único de acceso a la AGE, como sería recomendable en base a que el ciudadano no tiene por qué conocer en qué organismo reside la información buscada para su posterior consulta.

El proyecto de Reglamento de la LTAIPBG señala en su artículo 10, al referirse a la periodicidad de la publicación de la información, la regla general de que la información se actualizará, al menos, trimestralmente, y que, en todo caso, siempre se ha de señalar la última fecha de su actualización.

También se prevé que se pueda acceder a la información de publicidad activa que ya hubiera podido ser sustituida por otra información posterior más actualizada, indicándose que se ha de mantener publicada al menos por 4 años.

No obstante, si la información de carácter personal, ésta puede ser suprimida cuando sus datos hayan dejado de ser necesarios o pertinentes para la finalidad en que hubieran sido recabados registrados.

Y sobre dónde se ha de publicar esta información, señala que lo será en el Portal de la Transparencia, pero para el caso de que esta información esté excluida de la publicación en este Portal en base a lo previsto en el artículo 10 de la LTAIPBG (aquello que no corresponde estrictamente a la información de la AGE, se trate de una información de carácter más especializada y distinta de la recogida en aquella ley para la publicidad activa, o en aquellos supuestos que por la naturaleza de la información o por su estructura resulte más conveniente), la

información se llevará a cabo mediante la publicación en las páginas webs correspondientes.

Sí establece la LTAIPBG, en su artículo 11, cómo debe publicar el Portal de la Transparencia su información al aludir a los principios que la han de informar:

- Accesibilidad: La información ha de estar estructurada con el fin de facilitar su identificación y búsqueda.
- Interoperabilidad: Conforme el Esquema Nacional de Interoperabilidad aprobado por el Real Decreto 4/2016 de 8 de enero, así como las normas técnicas de interoperabilidad.

Reutilización: Se fomentará que la información se publique en formatos que permitan su reutilización, de acuerdo con la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público y en su normativa de desarrollo.

3.5. Actores principales encargados de la vigilancia y el fomento de la transparencia: El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y las Unidades de Información de Transparencia.

Para velar por los principios y el cumplimiento de las obligaciones de la LTAIPBG, su título III se refiere al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Se trata de un órgano público, adscrito en la actualidad al Ministerio de Política Territorial y Función Pública, que tiene como fines la promoción de la transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad, salvaguardar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y garantizar la observancia de las disposiciones referentes al buen gobierno (art. 34 LTAIPBG).

Actualmente, mediante Real Decreto, se encuentra aprobado su Estatuto⁶⁹.

La creación de este organismo respondía a las previsiones de la disposición adicional décima de la hoy derogada Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado⁷⁰ que, entre otros organismos, se refería a este Consejo de Transparencia, y que habían de regirse por su normativa y, supletoriamente, por aquella ley.

El borrador del Reglamento de la LTAIPBG no se refiere ni desarrolla este Consejo, aludiéndose a él sólo de forma tangencial y en relación a otras cuestiones como son la tramitación de las reclamaciones ante este órgano (art. 16, 35, 36, como más importantes).

No obstante, los artículos 37 a 39 hacen referencia a la Oficina de la Transparencia y Acceso a la Información y a las Unidades de información de transparencia.

La Oficina de la Transparencia y Acceso a la Información se configura como un órgano de información, coordinación y supervisión de las unidades de información de la AGE y del Portal de la Transparencia (art. 24).

Por su parte, las Unidades de información de transparencia se prevén en cada uno de los departamentos ministeriales y sus funciones guardan relación con la difusión de la información de la publicidad activa y pasiva, la tramitación de solicitudes de acceso, actualización de mapas de contenidos o notificar las resoluciones de los procedimientos de acceso, entre otras (art. 25).

⁶⁹ Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (BOE del 5 de noviembre).

⁷⁰ Ley 6/1997, de 14 de abril (BOE del 15 de abril).

Estas unidades de información pueden ser de dos tipos (arts. 26 y 27):

- Unidades de información de transparencia departamentales, competentes para un departamento ministerial, y aquí incluye expresamente también a las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social y a las mutuas colaboradoras de la Seguridad Social.
- Unidades de información de transparencia singulares para organismos, órganos o entidades con rango mínimo de dirección general, y que así lo exija su naturaleza o volumen de actividad.

En la actualidad, el Ministerio de la Presidencia ha autorizado exclusivamente dos unidades de transparencia singulares: en la Agencia Estatal de la Administración Tributaria y en la Seguridad Social, con sede esta última en la TGSS⁷¹.

Para concluir este análisis normativo contenido en la LTAIPBG y en las previsiones contenidas en el borrador de su Reglamento de desarrollo, la Disposición adicional séptima de la LTAIPBG, establece que el Gobierno aprobará un plan formativo en el ámbito de la transparencia dirigido al personal de la AGE, acompañado también de una campaña informativa dirigida a los ciudadanos en general.

En este sentido, se han organizado diferentes cursos dentro del Instituto de Administración Pública (INAP),

⁷¹ Resolución de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social por la que se constituye la Unidad de Información de Transparencia Singular de la Seguridad Social de 1 de diciembre de 2015 (no publicada en el BOE). Puede consultarse en: www1.seg-social.es/ActivaInternet/groups/public/documents/rev_anexo/rev_034097.pdf.

sobre todo;pero en el ámbito provincial creemos que han sido escasas las iniciativas dirigidas a formar y a concienciar a los empleados públicos en las exigencias de la transparencia.

De la misma manera, hasta la fecha no ha habido ninguna campaña informativa, que pueda llamarse así, dirigida al conocimiento de los ciudadanos.

3.6. Visión crítica de la LTAIPBG.

El profesor Manuel Sánchez de Diego Fernández de la Riva hace un lúcido e interesante análisis crítico de esta ley, y a él vamos a seguir fundamentalmente en el estudio de su visión crítica (Sánchez de Diego, 2014).

La presente ley prestó oídos sordos a los distintos llamamientos que hizo la Organización de Seguridad y Cooperación de Europa (OSCE) puesto que “no acataba las normas y los principios ya dictados por los Tribunales de Derechos Humanos o las organizaciones intergubernamentales, incluido el Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos” (OSCE, 2012: 2).

El Gobierno del estado español, en su día, solicitó la participación de los ciudadanos en el anteproyecto de esta ley, pero, en realidad, se desconocen qué aportaciones hicieron estos. Son muchos los errores, las carencias y las contradicciones de ella. Incluso, se ha desoído al Consejo de Estado en sus consideraciones que recomendaba hacer referencia al artículo 20 de la Constitución española; e, igualmente, a los expertos convocados por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y, en especial, continúa diciendo De Diego, a los miembros de la “Coalición Pro Acceso”⁷³, que se significaron en el esfuerzo

⁷³ Plataforma formada por organizaciones de la sociedad civil e individuos constituida en octubre de 2006 con la finalidad de promover la

de elaboración de unas pautas acordes con las legislaciones más avanzadas de nuestro entorno.

Esta Coalición Pro Acceso, a la que pertenece el jurista Sánchez de Diego, trabajó en la génesis de esta ley basándose en estos 10 puntos:

1. El derecho de acceso es un auténtico derecho fundamental de la persona.
2. Este derecho es de aplicación a todas las entidades públicas, a todos los poderes del Estado y a todas las entidades privadas que realicen funciones públicas.
3. Afecta a toda la información elaborada, recibida o en posesión de las entidades públicas, sin importar el cómo esté almacenada.
4. El procedimiento para la realización de solicitudes ha de ser sencillo, rápido y gratuito.
5. los empleados públicos tienen la obligación de ayudar a los solicitantes.
6. Principio de publicidad de la información: el secreto y la denegación de la información constituyen la excepción.
7. Las denegaciones de acceso a la información han de ser limitadas y estar debidamente motivadas.
8. Las personas tienen el derecho de recurrir las denegaciones de acceso o la no contestación de las peticiones realizadas.
9. Las entidades públicas, por propia iniciativa, deben poner a disposición del público información básica y esencial sin que sea necesaria una previa solicitud.

adopción e implementación de una Ley de Acceso a la Información en España. Ver URL: <http://www.proacceso.org> (última consulta el 5 de julio de 2016).

10. Existencia de un órgano independiente que pueda garantizar el derecho de acceso a la información.

Sánchez de Diego analiza el reflejo del contenido de estos puntos en la LTAIPBG y destaca que ésta afronta correctamente lo contenido en el punto 9 relativo a la transparencia activa y, por el contrario, señala que la ley fracasa en el reconocimiento como derecho fundamental del acceso a la información pública recogido en el punto 1 y en la configuración de un verdadero órgano independiente que se prevé en el punto 10. Este órgano, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, a pesar de que se trató de dar a su Presidente cierta independencia al establecerse la separación del cargo por acuerdo del Gobierno solo en los casos tasados de “incumplimiento grave de sus obligaciones, incapacidad permanente para el ejercicio de su función, incompatibilidad sobrevenida o por condena por delito doloso” (art. 37.2), lo cierto es que este Consejo no es una verdadera autoridad independiente sino que depende del actual Ministerio de Política Territorial y Función Pública.

Por su parte, Manuel Olmedo afirma también que “el derecho de acceso es un derecho fundamental y no un derecho administrativo. El derecho a la información pública es un presupuesto capital de formación de la opinión pública, base fundamental del funcionamiento democrático de una comunidad política, al mismo nivel que la libertad de información y de la que forma parte, según los textos internacionales en la materia y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos (TEDH). Su regulación como derecho meramente administrativo lo deja huérfano de la protección y garantías propias de los derechos fundamentales, y prejuzga en su contra la ponderación de intereses que deberá realizarse administrativa y

judicialmente para resolver los previsibles conflictos con otros derechos y bienes jurídicos” (Olmedo, 2014).

En cuanto a los apartados 2 y 3, se ha de decir que las limitaciones de los sujetos obligados hacen que tampoco puedan cumplirse sus previsiones adecuadamente.

La información a la que se refieren se limita a la que emana de las actividades sujetas al Derecho Administrativo. Esta expresión se repite para las Corporaciones de Derecho Público, la Casa Real, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial, el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autónomas análogas. Esto quiere decir, incomprensiblemente, que la obligación de informar recae sobre los funcionarios públicos, sujetos al Derecho Administrativo, y no será de aplicación, por este motivo, al personal laboral, como afirma Sánchez de Diego en el artículo anteriormente referenciado.

Por otra parte, lo estipulado en el punto 3 tampoco se cumple adecuadamente cuando en las limitaciones que se establecen se excluye mucha información elaborada, recibida o en posesión de entidades públicas, y en concreto la información de “carácter auxiliar o de apoyo contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas” (art. 18.b). Tampoco parece apropiado no proporcionar la información que un ente público tiene en su poder bajo el argumento que fue otro el que la generó (art. 19.4). Puede caber incluso la posibilidad de no dar la información en el supuesto de que, aun teniéndola, no se sabe quién la generó.

Los límites previstos en el artículo 14 de esta ley exceden los previstos en el Convenio Europeo de Acceso a los

Documentos Públicos del Consejo de Europa, de 18 de junio de 2009. Llama la atención, incluso, que los entes públicos tengan en su poder información referente a los secretos oficiales de médicos, abogados, periodistas, capellanes castrenses, etc.; esto parece violar el deber de confidencialidad. Sostiene Sánchez de Diego que “la entidad pública puede servir de marco de la relación laboral médico-paciente, abogado-defendido o sacerdote-soldado, pero eso no significa que la información concerniente al secreto profesional deba estar en poder de la entidad pública”.

Blanes Climent, realiza igualmente una serie de propuestas sobre este derecho a la transparencia que venimos estudiando, y entre las que destacamos (Blanes, 2015:37-40):

- La consideración del derecho de acceso a la información pública como un derecho fundamental al igual que sucede con la protección de datos de carácter personal.

En la tramitación de la LTAIPBG esta consideración se negó por cuanto su aprobación tendría que ser mediante ley orgánica y la exclusión de las competencias autonómicas en la materia.

Esto dificulta la puesta en práctica de la publicidad activa y del derecho de acceso a la información al coexistir junto a la ley estatal, las autonómicas aprobadas y, en su caso, las ordenanzas locales municipales y provinciales.

Considera que “es desolador comprobar que todos los partidos políticos se negaron a que el derecho de acceso a la información fuera un derecho fundamental porque ello supondría la regulación como ley orgánica y la exclusión de las competencias autonómicas en la materia y, por ende, la imposibilidad de leyes autonómicas (...). En España han pasado más de 30

años desde la aprobación de la Constitución de 1978 sin ninguna ley reguladora de la transparencia y acceso a la información, salvo el limitado artículo 37 de la ley 30/1992. Ahora ya tenemos ley estatal, 10 autonómicas ya aprobadas⁷⁴ y numerosas ordenanzas municipales (...). Sin duda, este aluvión oscurecerá en buena parte esta transparencia” (Blanes, 2015: 33).

Consecuencia de ello es la superior categorización jurídica de la protección de datos sobre la información pública. Josep Nuet i Pujals considera que “la ley de transparencia no se tramitó como ley orgánica y, por tanto, impidió que se tratara la información como un derecho fundamental. La Ley Orgánica de Protección de Datos siempre estará por encima de la Ley de Transparencia y esto significa que se sitúa el secreto por encima de la transparencia” (Nuet, 2015: 12).

- Los límites y causas de inadmisión no deben ser tan numerosos y ambiguos. Algunas leyes autonómicas de transparencia han sido más precisas en la regulación de estos límites.
- Carácter positivo del silencio administrativo, salvo expresa excepción legal, y acompañado de un procedimiento judicial rápido y gratuito para hacerlo efectivo. Algunas legislaciones autonómicas ya lo prevén así como Cataluña, Valencia, Aragón o Navarra. Causa estupor que una ley como la LTAIPBG, que intenta garantizar el poder de la ciudadanía frente a los poderes públicos, recoja el silencio administrativo negativo entre sus preceptos.

⁷⁴ Actualmente todas las CCAA tienen, con una denominación u otra, sus propias leyes de transparencia, a excepción del País Vasco que tiene sólo un proyecto de ley. URL: https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/MasInformacion/Administraciones-publicas.html . Última consulta el 30 de julio de 2019.

Como afirma el profesor Francisco José Fernández Romero (2016), en una sociedad 2.0 donde prima la inmediatez de las comunicaciones, donde en los artículos 39 o 41 de la LRJPAC se obliga a la Administración Pública a dictar actos por medios telemáticos, resulta todo un contrasentido y una paradoja que el silencio administrativo siga estando vigente obligando al ciudadano a tener que tomar muy a menudo la iniciativa, a su costa, para que la Administración actúe.

El silencio administrativo genera desconfianza en el ciudadano y plasma una absoluta desigualdad entre él y la Administración. Si aquel no cumple con los requerimientos administrativos se expone a sanciones importantes; por el contrario, si es la Administración la que no contesta a sus peticiones solo le queda acudir a los tribunales que después de un largo tiempo puedan satisfacer sus demandas.

- La LTAIPBG se ha de poder aplicar, no solo de forma supletoria sino de manera plena, en todas las materias y procedimientos que posean una regulación específica de acceso a la información pública, salvo que esta última resulte más favorable para el ciudadano. Por lo que concierne al derecho de acceso a la información, y con independencia de sus normas sectoriales, todas las personas deberían poder presentar sus reclamaciones ante el Consejo Estatal de Transparencia y Buen Gobierno.
- El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno debe tener capacidad para la imposición de multas coercitivas para procurar el cumplimiento por la Administración de sus resoluciones y no solo instar, sino instruir y resolver los procedimientos sancionadores por esos incumplimientos legales. Las actuales reclamaciones que se formulan ante la

jurisdicción de lo contencioso-administrativo tardan demasiado tiempo en resolverse y mientras tanto la Administración sigue con su comportamiento anómalo.

- El órgano competente para incoar y resolver los procedimientos en esta materia de transparencia no puede ser la propia Administración responsable de su incumplimiento, debe ser el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
- La LTAIPBG debe prever un proceso judicial rápido, sumario y gratuito, sin necesidad de abogado ni de procurador, que garantice el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la publicidad activa y pasiva. La jurisdicción contencioso-administrativa es cara y lenta.

En definitiva, para Blanes Climent, no serían suficientes las reformas parciales que pudiera contemplar esa posible futura Ley de lucha integral contra la corrupción y protección de los denunciantes; aboga por una reforma profunda de la Ley 19/2013 para que sea realmente efectiva.

Afirma Helen Darbshire, de la Organización No Gubernamental (ONG) Access Info, que “el gobierno español ha desaprovechado una oportunidad histórica para aprobar una ley de acceso a la información en la línea de los estándares internacionales, aprobando en su lugar una norma que tendrá un impacto positivo mínimo en la transparencia gubernamental y hará poco para cambiar una cultura burocrática del secreto en la que más del 50% de las solicitudes de los ciudadanos quedan sin resolver (...) La ley rechaza clara y deliberadamente los estándares de la Convención del Consejo de Europa de Acceso a los Documentos Oficiales” (Darbshire, 2013).

Para finalizar este apartado, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno mediante la Resolución de 21 de

noviembre de 2019 (BOE de 30 de noviembre de 2019) ha publicado el Resumen de la Memoria de cumplimiento de la LTAIPBG y de sus actividades durante el ejercicio de 2018 .

En este informe se ponen de manifiesto diferentes debilidades observadas en este tiempo una vez aprobada esta ley; y que, a nuestro juicio, siguen siendo válidas en la actualidad:

- Alto grado de desconocimiento ciudadano de lo relativo a la transparencia y a la existencia de su Portal.
- Escasa dotación de personal del Consejo de Transparencia, con únicamente 21 puestos de trabajo en su RPT.
- Duplicidad de la información presentes en el Portal de la Transparencia y en las diferentes páginas webs o sedes electrónicas de los diferentes organismos, que dificulta su localización.
- Falta de claridad de la información presentada.
- En la transparencia pasiva o solicitudes de acceso a la información pública, complejidad en su acceso por medio de certificados digitales como medio casi único de lograrla

La mayoría de la doctrina jurídica ha sido muy crítica con la LTAIPBG calificándola incluso como “gatopardesca”, en referencia a la novela de Lampedusa y su conocida cita de que cambiemos todo para que nada cambie. La norma es más propagandística que efectiva, y esto no parece ser un resultado demasiado favorable para las expectativas que se habían puesto en ella.

3.6.1. ¿Es una moda la transparencia?

La transparencia, en sus dos vertientes principales, y el buen gobierno están considerablemente eclipsados por la

corrupción política existente y, a nuestro juicio, estos derechos corren un serio de riesgo de disolverse en este magma indeseable y resultar ser meras cuestiones nominales fuera de cualquier agenda política y ciudadana.

Siguiendo al politólogo y presidente de “Acreditra”, Francisco Delgado Morales (2016: 3-4), se ha llegado a hablar de una transparencia formal o estética pero que realmente no muestra sus datos, es engañosa porque no sirve a su fin y que además se utiliza de forma torticera y a conveniencia de los poderes públicos. Esto es lo que acertadamente se ha llamado “transapariencia”⁸⁵ o “trampariencia”⁸⁶.

Recuerda también al experimento o paradoja del gato de Schrödinger⁸⁷, en donde un gato introducido en una caja, en determinadas circunstancias dadas, no se sabe si está vivo o muerto hasta que no se abre, y de esta misma manera la sociedad no nota la transparencia de la información pero, al mismo tiempo, desde las instancias oficiales no se deja de hablar de ella. El gato estaría vivo cuando se analiza la transparencia de las instituciones, cuando se comparan rankings de organismos en cuanto a la información pública mostrada, pero, a la vez, el gato estaría muerto desde la percepción ciudadana de ella,

⁸⁵ Palabra que ha utilizado Víctor Almonacid en el post “Open rata. Plan de formación. Perfil del ignorante y otras malas prácticas”. URL: <https://nosoloaytos.wordpress.com/2015/03/06/open-rata-plan-deformacion-perfil-del-ignorante-y-otras-malas-practicas/> (Última consulta el 26 de mayo 2017).

⁸⁶ Palabra que utiliza con frecuencia la comunidad “Openkratio” (URL: <http://www.openkratio.org>) para referirse a esta degeneración de la transparencia. Se atribuye el término a David Rey Jordán (ver: nava-gob.plattinix.com/transparencia-frente-a-transapariencia-y-trampariencia).

⁸⁷ Experimento imaginario concebido en 1935 por el físico austríaco Erwin Schrödinger relacionado con la mecánica cuántica.

cuando la sociedad no entiende la información suministrada, cuando ésta es opaca.

El Diccionario de Oxford eligió como palabra del año en 2016 el término “posverdad” (*post-truth*), considerando que esta palabra “denota circunstancias en la que los hechos objetivos influyen menos a la hora de modelar la opinión pública que los llamamientos a la emoción y a la creencia personal”⁸⁸, y parafraseando aquella expresión, en la actualidad podemos hablar de “postransparencia” para aludir a esa percepción ciudadana de que la transparencia es solo una moda y que no se ha conseguido en modo alguno que las instituciones públicas y, en lo que aquí nos interesa, en la Administración no se haya conseguido lograr que ésta tenga las paredes de cristal. Hay una manipulación de la transparencia por parte de los poderes públicos para justificar sus actuaciones pero, en general, el ciudadano sigue sin ver ni entender los mecanismos de actuación ni la justificación de ellos.

Actualmente estamos inmersos en el mundo de la imagen frente al del conocimiento, el hombre se ha transformado de *homo sapiens* a *homo videns* (Sartori, 1998: 48). Se publican múltiples datos en las diferentes páginas web y portales de las Administraciones e instituciones públicas, pero se ha afirmado que, ante tal cúmulo de datos a los que puede el ciudadano acceder, no estamos ante una Biblioteca de Babilonia sino más bien ante una auténtica Torre de Babel, porque el ciudadano no puede entender lo que se le muestra, se encuentra ante una auténtica selva de datos a los que se muestra incapaz de aprehender, tiene un exceso de información y se ha llegado a hablar del “video poder” (Sartori, 1992: 302, 304).

⁸⁸ Artículo completo en el periódico El País. URL: http://internacionalelpais.com/internacional/2016/11/16/actualidad/1479316268_308549.html.

Por tanto, creemos que es necesario que la transparencia se incremente y la sociedad puede tener acceso a los principales datos públicos de forma real. No obstante, artículos como el del economista Enrique Benítez Palma (2016: 23), hablan también de riesgos que las paredes totalmente de cristal de las instituciones pueden acarrear para el sistema democrático.

Benítez Palma alude al filósofo coreano Byung-Chul Han que se refiere a que “la sociedad de la transparencia es una sociedad de la desconfianza y de la sospecha que, a causa de la desaparición de la confianza, se apoya en el control (...) La potente exigencia de transparencia indica precisamente que el fundamento moral de la sociedad se ha hecho frágil”, lo que conlleva a la sustitución de valores morales, como la honradez o la lealtad, por “la transparencia como un nuevo imperativo moral (Han, 2013: 92)”. Esta afirmación, a la que nos sumamos plenamente, debe invitar a la reflexión.

Además, también la política en los últimos tiempos se ha banalizado, interesa sobremanera la vertiente sensacionalista del poder, imitando, en cierta medida y cada vez más, a nuestro juicio, las estructuras y contenidos de la prensa y programas “del corazón”. Benítez Palma se refiere al papel de los medios comerciales y cita a la profesora de Ciencia Política Sandrine Baume al decir que “los medios comerciales están más tentados a exhibir elementos sensacionalistas, como la vida privada de los altos cargos, que a proceder a investigar asuntos con conclusiones menos explosivas (...)” (Benítez Palma, 2016: 24). No interesa tanto el cese de conductas reprobables como el incremento de la audiencia o lectores en los medios de comunicación.

Reflexiona también sobre la consideración “adánica” de la transparencia, al margen de los mecanismos institucionales establecidos para solventar los problemas

políticos y sociales, acudiendo a la democracia deliberativa y a procesos participativos, con el peligro de que pudieran estar manipulados por élites con intereses espurios. No hay soluciones mágicas y simples para intereses complejos.

Benítez Palma, se cuestiona si siempre es bueno que la Administración cuente con paredes totalmente de cristal porque someterlo todo al parecer de la mayoría infalible puede tener consecuencias no deseadas para una auténtica democracia. Cita al catedrático de filosofía política y social Daniel Inneraty que afirma que “si es malo el elitismo aristocrático también lo es el elitismo popular (...), la crisis política en la que nos encontramos no se arregla poniendo a la gente en el lugar de los gobernantes, suprimiendo la dimensión representativa de la democracia” (Benítez Palma, 2016: 24)

Participamos de esta opinión pero no podemos olvidar que las TIC y el fenómeno de las redes sociales ha trastocado fuertemente al parlamentarismo y a las instituciones tradicionales de la democracia; ya hemos hablado del fenómeno del post parlamentarismo y de la necesidad de que las instituciones tradicionales se adapten a la realidad, y esto incluye, para contrarrestar lo anterior, el aumento decidido de la transparencia pública no solo de las instituciones políticas sino también, y de forma especial, de la Administración.

3.6.2. La transparencia en la Administración de la Seguridad Social.

Analizada la transparencia en la Administración Pública con carácter general, nos referimos ahora en concreto a la Administración de la Seguridad Social ya que este trabajo se centra fundamentalmente en la Seguridad Social a la hora de estudiar la incidencia de los principios que informan actualmente el funcionamiento de las

Administraciones y de los servicios públicos, y su repercusión positiva en la lucha contra el fraude en la Seguridad Social; y ello con independencia de que también nos refiramos a otras instancias directamente relacionadas con esta lucha y, singularmente, a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. La razón de ello es que la Administración de la Seguridad Social es la que, en primer término, gestiona la recaudación de la casi totalidad de los recursos públicos del sistema y también es la que convierte esos recursos en prestaciones, además de por las dimensiones de los organismos que la forman (INSS, TGSS, ISM y Gerencia de Informática especialmente, dependientes de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones) que engloban a un total de 24.630 empleados públicos⁸⁹.

En cuanto a nuestras fuentes y metodología, para el estudio de esta transparencia activa nos centraremos en un análisis profundo y pormenorizado de la página web de la Seguridad Social (www.seg-social.es), la del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, al que la Administración de la de la Seguridad Social está adscrita (www.empleo.gob.es), y en el Portal de la Transparencia de la AGE (www.transparencia.gob.es).

Recordamos que la LTAIPBG resalta tres apartados que deben configurar las obligaciones de publicidad activa que los sujetos obligados, en este caso la Administración de la Seguridad Social, deben incorporar:

- a) Información institucional, organizativa y de planificación.

⁸⁹ Fuente: Boletín estadístico de personal al servicio de las Administraciones Públicas referido a enero de 2019, último aportado. URL: www.hacienda.gob.es/es-ES/CD/Paginas/Coste//PersonalPensiones/personal_AAPP_RCP.aspx. Última consulta el 30 de julio de 2019.

b) Información de relevancia jurídica.

c) Información económica, presupuestaria y estadística.

Además, resumiendo los principios generales que este texto normativo impone a las obligaciones de publicidad activa, la información que se contenga ha de ser:

- Periódica.
- Actualizada.
- Clara.
- Estructurada.
- Entendible.
- Preferentemente reutilizable.
- De acceso fácil y gratuito.

En base a estos contenidos genéricos y estos principios, desde diversos ámbitos, como ya hemos indicado anteriormente, se han intentado seleccionar diversos indicadores que, con mayor o menor acierto, han pretendido medir el grado alcanzado de transparencia de una institución u organización.

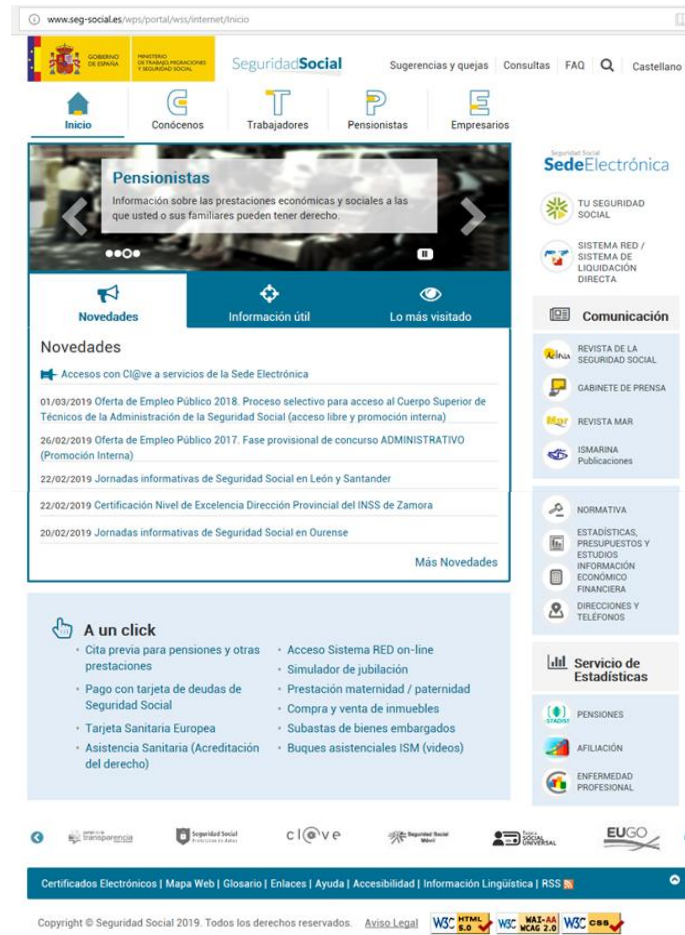
En este sentido, dentro de nuestra metodología de estudio, queremos destacar los indicadores seleccionados para medir la transparencia activa de la asociación “Acreditra”⁹⁰ y de la ONG “Transparencia Internacional España” que ha analizado la transparencia de los ayuntamientos españoles y las comunidades autónomas, entre otras organizaciones⁹¹, y que nos ha servido para

⁹⁰ Pueden consultarse en: www.acreditra.com/los-indicadores/ (Última consulta el 30 de mayo 2017)

⁹¹ Los ayuntamientos pueden consultarse en: www.transparencia.org.es/ita-2017/ y las diputaciones en: www.transparencia.org.es/indice-de-las-comunidades-autonomas-incau/ (Última consulta el 30 de mayo 2017)

analizar el estado de la transparencia activa de la Seguridad Social.

La página web de la Seguridad Social es⁹²:



Como puede apreciarse, están en la web los tres grandes capítulos que la LTAIPBG dedica a la publicidad activa. No

⁹² URL: www.seg-social.es. El análisis que se realiza es sobre esta página web tal como se encuentra al día 13 de marzo de 2019.

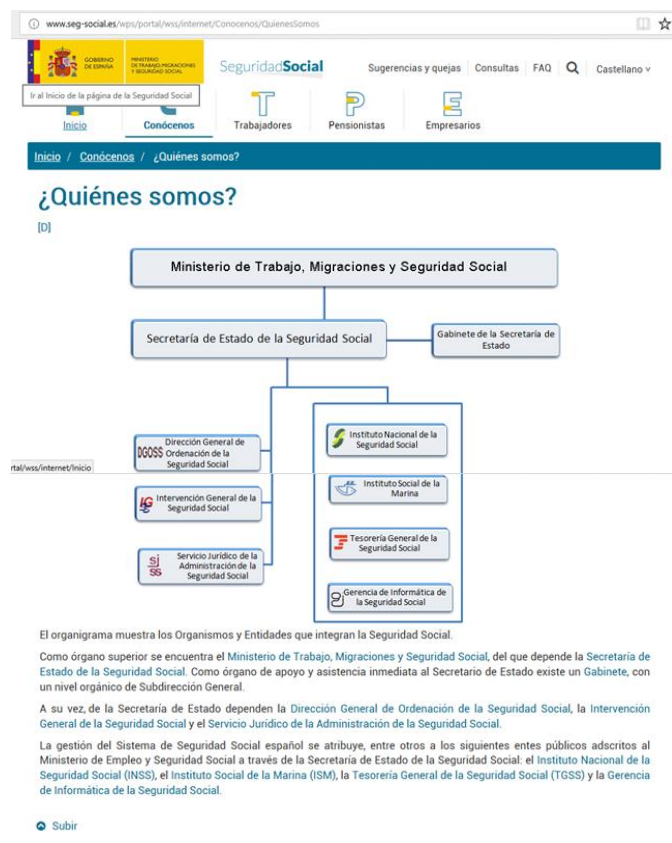
obstante, si accedemos a la pestaña de “conócenos”, no existe información sobre quiénes son los máximos responsables de cada una de las Entidades que la componen hasta el nivel, al menos, de Dirección General; ni sus datos biográficos, retribuciones, correos electrónicos, declaraciones de bienes y actividades.

Dentro del apartado “conócenos”, se accede a otro de “¿quiénes somos?”, encontrando allí un organigrama detallado del Ministerio, pero no la información antes referida.

En “conócenos”, se mencionan también las Cartas de Servicios y se hace una breve historia de la Seguridad Social, como información que nos parece más relevante. El apartado de “conócenos” es:

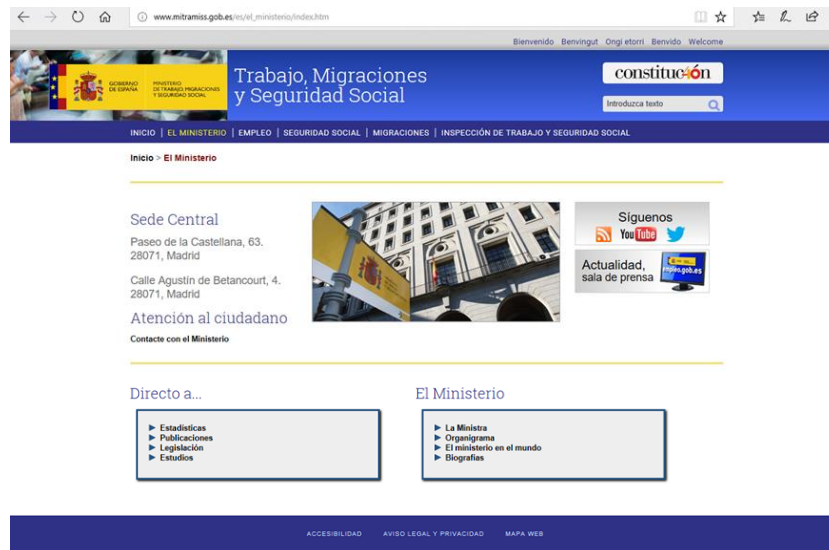


El organigrama del Ministerio señalado es el que sigue, y hacemos constar que al día de la fecha 05/02/2020) aún no se refleja el actual Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, que sí se ha incluido ya en el Portal de la Transparencia:



En la página web del Ministerio es donde se encuentran los perfiles biográficos de los altos cargos hasta el rango de Dirección General, por ello quizás se encuentren los perfiles biográficos de los Directores Generales de la TGSS y del INSS pero no el del ISM, al tener rango de Subdirector General.

Están situados en el apartado de biografías:



No se pueden consultar directamente en esta página citada las retribuciones, por ejemplo, y para ello se debe acudir al Portal de la Transparencia, en donde, aparte de poderse encontrar de nuevo los currículum, se contiene también las retribuciones brutas:



En segundo lugar, en el portal de la Seguridad Social, dentro del apartado “normativa” muestra dicha información por medio de pestañas desplegables hasta el nivel de Resolución, no incluyendo circulares, criterios de actuación o instrucciones de servicios.


A modo de ejemplo, mostramos estas páginas referidas a la TGSS:

The top screenshot shows the homepage of the Spanish Social Security portal (www.seg-social.es). The 'Normativa' link is highlighted in the right sidebar under the 'Comunicación' section. The bottom screenshot shows the 'Normativa' page, where the 'Normas de Organización' dropdown menu is open, displaying 'Tesorería General de la Seguridad Social'. Below this, the text of Real Decreto 2318/1978 is shown, and a download button for the PDF is available.


Fecha	Descarga
06/06/2017	(PDF 67kb)

www.seg-social.es/vpr/portal/wns/internet/Normaliza

Resolución de 7 de mayo de 1996, de la Tesorería General de la Seguridad Social, sobre nombramiento y funciones de los Ordenadores Secundarios de Pagos

Fecha	Descarga
17/08/2018	 (PDF, 32kb)

Resolución de 12 de junio de 2012, de la Tesorería General de la Seguridad Social, sobre delegación de competencias en sus órganos centrales y provinciales y en otros servicios comunes de la Seguridad Social

Fecha	Descarga
06/06/2017	 (PDF, 80kb)

[Subir](#)

Información Relacionada

- BISS (Boletín Informativo de la Seguridad Social)
- Internacional
- Trámites y gestiones

Por lo que se refiere al Portal de la Transparencia, éste recoge en el apartado de “otras disposiciones” algún criterio técnico o interpretativo pero, en ningún caso, se refiere a las Circulares de las que habla la LTAIPBG, aunque sí se encuentran en otros departamentos ministeriales, como en Justicia.

transparencia.gob.es/transparencia/transparencia/Home/IndicePublicidadActiva/tauPorMinisterios/MTML.html

Cortes e Igualdad

Sanidad, Consumo y Bienestar Social

Trabajo, Migraciones y Seguridad Social

Organización y Empleo Público

Altos Cargos

Planificación y Estadística

Normativa y Otras Disposiciones

Contratos, Convenios y Subvenciones

Información Económico- Presupuestaria

Transición Ecológica

Planificación y Estadística

Materia con información de planes y programas anuales y plurianuales, y de calidad de los servicios

Planes y programas Informes y estadísticas

Marco general para la mejora de la calidad

Calidad en las AAPP Cartas de Servicios Premios Calidad

Normativa y Otras Disposiciones

Materia con información jurídica

Plan anual normativo Información pública: normas Otras normas en tramitación Con tramitación finalizada

Directrices, instrucciones

Contratos, Convenios y Subvenciones

Materia con información económico-financiera y estadística

Contratos Contratos acuerdos marco Estadísticas de contratos Convenios y encomiendas

Subvenciones Subvenciones a partidos

[Su opinión cuenta](#)

NUEVOS PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE: DOS GRANDES RETOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOLA RELACIONADOS.

Normativa y otras dispo...	Título	Ministerio	Tipo de norma	Temática	Fecha de publicación	Vigente
Materias Directrices instrucciones... Departamento Todos Menos filtros Normativa vigente Si No Todos Tipo de norma Todos Fecha de publicación Desde AAAA-MM-DD Hasta AAAA-MM-DD Áreas temáticas Temática principal	Resolución de 14 de mayo de 2014, de la Dirección General de Migraciones, por la que se convocan subvenciones para programas de retorno voluntario de personas inmigrantes	Ministerio de Empleo y Seguridad Social	Normativa resoluciones	Inmigración y Emigración Demografía	14/05/2014	Si
	Resolución de 25 de febrero de 2008, conjunta de la Dirección general de Emigración y de la Dirección general del Instituto Nacional de la Seguridad Social, por la que se regula el procedimiento para acceder a la asistencia sanitaria para españoles de origen extranjero y para pensionistas y trabajadores por cuenta ajena españoles de origen residentes en el exterior que se desplazan temporalmente al territorio nacional	Ministerio de Empleo y Seguridad Social	Normativa resoluciones	Inmigración y Emigración Demografía	25/02/2008	Si
	Materia: Subsidio temporal en favor de familiares	Ministerio de Empleo y Seguridad Social	Normativa consulta	Seguros y Pensiones Sociedad y Bienestar	24/02/2016	Si
	Materia: Periodos asimilados a cotizados. Servicio militar. Cómputo.	Ministerio de Empleo y Seguridad Social	Normativa consulta	Seguros y Pensiones Sociedad y Bienestar	25/02/2016	Si
	Materia: Menores afectadas por cáncer u otra enfermedad grave. Hospitalización	Ministerio de Empleo y Seguridad Social	Normativa consulta	Niños Sociedad y Bienestar	15/09/2016	Si
	Materia: Jubilación. Legitimidad aplicable. Funcionario público en situación de excedencia voluntaria por interés particular sin reingreso en el servicio activo.	Ministerio de Empleo y Seguridad Social	Normativa consulta	Jubilación Sociedad y Bienestar	23/09/2016	Si

En tercer lugar, en el capítulo de información económico financiera, la página de información que proporciona la página de Seguridad Social es la que sigue:

www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/inicio?url=/wscm:paths&page=com.ss.internet.informacionEconomicoFinanciera

GOBIERNO DE ESPAÑA MINISTERIO DE TRABAJO, EMERGENCIAS Y SEGURIDAD SOCIAL

Seguridad Social Sugerencias y quejas Consultas FAQ Castellano

Inicio Conócenos Trabajadores Pensionistas Empresarios

Inicio / Información Económico Financiera

Información Económico Financiera

El artículo 125.3 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, establece que la Intervención General de la Seguridad Social tiene encomendadas las funciones directivas y gestoras de la contabilidad pública en el ámbito de la Seguridad Social, con el fin de esta permita el cumplimiento de los fines de gestión, control y de análisis e información establecidos en que el artículo 120, así como recabar la presentación de las cuentas y demás documentos a rendir por las entidades del sistema al Tribunal de Cuentas.

Información Presupuestaria y Financiera

Subir

Información Relacionada

- Fondo de Reserva
- Presupuestos y Estudios
- Informe económico financiero

Seguridad Social Sede Electrónica

Certificados Electrónicos | Mapa Web | Glosario | Enlaces | Ayuda | Accesibilidad | Información Lingüística | RSS

Copyright © Seguridad Social 2019. Todos los derechos reservados. Aviso Legal W3C HTML 5.0 W3C WAI-AA WCAG 2.0 W3C CSS

La información es suficiente aunque demasiado prolija y sólo al alcance de los verdaderos entendidos en la materia.

Ni en el Portal del Ministerio ni en el de la Transparencia encontramos una información más asequible.

The screenshot shows the website of the Spanish Social Security system (Seguridad Social). The browser address bar displays 'www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/InformacionEconomicoFinanciera/393'. The page header includes the Spanish coat of arms, the text 'GOBIERNO DE ESPAÑA' and 'MINISTERIO DE TRABAJO, EMERGENCIAS Y SEGURIDAD SOCIAL', and the 'Seguridad Social' logo. Navigation links for 'Inicio', 'Conócenos', 'Trabajadores', 'Pensionistas', and 'Empresarios' are present. A search bar and language selector (Castellano) are also visible. The main content area is titled 'Información Presupuestaria y Financiera' and contains a list of publications: 'Resumen Ejecución del Presupuesto de la Seguridad Social', 'Avance de Ejecución presupuestaria de la Seguridad Social', 'Liquidación del Presupuesto de la Seguridad Social', 'Extractos estadísticos mensuales', 'Seguimiento de indicadores y objetivos', 'Avance de la Situación de Tesorería de las EG y SC', 'Avance de la actuación presupuestaria y financiera de las EG y SC', 'Distribución geográfica de ingresos y gastos de la Seguridad Social', 'Cuentas de la Seguridad Social', and 'Periodo medio de pago a proveedores'. A 'Calendario de publicaciones' button is located to the right of this list. Below the main content, there is a 'Subir' button and a section titled 'Información Relacionada' which lists 'Fondo de Reserva', 'Informes Económicos', 'Presupuestos y Estudios', 'Informe económico financiero', and 'Presupuestos'. The footer of the page reads 'Seguridad Social'.

Por último, relacionado igualmente con la información económica, presupuestaria y estadística, la web de Seguridad Social tiene el apartado de “Estadísticas, Presupuestos y Estudios”.

NUEVOS PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE: DOS GRANDES RETOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOLA RELACIONADOS.



Como puede observarse, contiene los sub apartados de Estadísticas, Presupuestos y Estudios, Fondo de Reserva, Publicaciones y Documentación y lo referido al Fondo de Investigación de Protección Social.



www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/PresupuestosEstudios

GOBIERNO DE ESPAÑA MINISTERIO DE TRABAJO, INICIATIVAS EMPLEADORAS Y SEGURIDAD SOCIAL SeguridadSocial Sugerencias y quejas Consultas FAQ Castellano v

Inicio Conócenos Trabajadores Pensionistas Empresarios

Inicio / Estadísticas, Presupuestos y Estudios / Presupuestos y Estudios

Presupuestos y Estudios

- Informes Económicos
- Presupuestos
- Información Presupuestaria y Financiera

Subir

www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/FondoReserva

GOBIERNO DE ESPAÑA MINISTERIO DE TRABAJO, INICIATIVAS EMPLEADORAS Y SEGURIDAD SOCIAL SeguridadSocial Sugerencias y quejas Consultas FAQ Castellano v

Inicio Conócenos Trabajadores Pensionistas Empresarios

Inicio / Estadísticas, Presupuestos y Estudios / Fondo de Reserva

Fondo de Reserva

El **Fondo de Reserva de la Seguridad Social** surge como consecuencia de la exigencia institucional para el sistema de Seguridad Social, en diferentes ámbitos y foros de diálogo entre fuerzas políticas y sociales y el Gobierno, de establecer fondos especiales de estabilización y reserva destinados a atender las necesidades futuras en materia de prestaciones contributivas originadas por desviaciones entre ingresos y gastos de la Seguridad Social.

- Normativa del Fondo de Reserva
- Gestión
- Informes

Subir

www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/FondoInvestigacionProteccionSocial

GOBIERNO DE ESPAÑA MINISTERIO DE TRABAJO, INICIATIVAS EMPLEADORAS Y SEGURIDAD SOCIAL SeguridadSocial Sugerencias y quejas Consultas FAQ Castellano v

Inicio Conócenos Trabajadores Pensionistas Empresarios

Inicio / Estadísticas, Presupuestos y Estudios / Fondo de Investigación de la Protección Social

Fondo de Investigación de la Protección Social

- El **Fondo de Investigación de la Protección Social (FIPROS)** surge como consecuencia de la exigencia institucional para el sistema de Seguridad Social de promocionar la investigación de la protección social y ayudar a la difusión de su conocimiento.
- La Orden TAS/3988/2004, creó el Comité para el Fomento de la Investigación Social, adscrito a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, con la finalidad de promocionar las actividades de estudio, investigación y divulgación en materia de protección social, así como establecer vías de cooperación entre las diversas instituciones públicas y privadas que operan en este ámbito, dirigido todo ello al desarrollo, mejora y sostenimiento del sistema público de protección social y a su proyección futura.

- Normativa
- Investigaciones
- Premios FIPROS



En general, podemos afirmar que la obligación de publicar la información se contiene, pero ni esta web de la Seguridad Social, ni en el Portal del Ministerio, ni en el Portal de la Transparencia se halla esta información de forma más asequible para los no especialistas en estos contenidos.

La Seguridad Social, podemos decir, que cumple con las obligaciones materiales de contenidos exigidos en la LTAIPBG . Sin embargo, en el lado negativo, con carácter general la página web incurre en un lenguaje sexista que entendemos que sería muy conveniente eliminar:

Se refiere en sus apartados principales a empresarios, trabajadores y ciudadanos y, en general, toda la información que presenta incurre en un sesgo de género que habría que ir sustituyendo por términos de uso indiferente como empresas, ciudadanía o personas, entre otras acepciones. Se trata de una tarea pendiente que no está acorde con los tiempos actuales y en especial dentro de una materia caracterizada por un fuerte componente social.

Desde otra perspectiva, no aparece la siguiente información que, a nuestro parecer, y siguiendo las pautas de indicadores señalados en sus mediciones de organizaciones como Transparencia Internacional o Acredita, entre otras, deberían figurar dentro de la página

web de la Seguridad Social que estamos analizando, y que señalamos dividida en apartados:

A. Información sobre la Administración de la Seguridad Social:

1. Datos biográficos, curriculum y retribuciones de las personas que ocupan los cargos de Secretario de Estado y de los Directores Generales de las Entidades que la componen.
2. Correos electrónicos de las personas antes señaladas.
3. La publicidad de sus agendas institucionales con periodicidad diaria o, al menos, semanal.
4. Publicación de las circulares e instrucciones de servicios, ordenadas por fechas y materias.

B. Relaciones con los ciudadanos y la sociedad.

1. Publicación de los objetivos anuales o semestrales más significativos de esta Administración y de sus organismos que la componen, con expresión de su grado de cumplimiento.
2. Consideramos que además de la existencia de espacios para que los ciudadanos realicen consultas o expresen sus opiniones, ha de existir otro independiente dedicado a profesionales colegiados relacionados con la Seguridad Social como abogados, economistas, gestores administrativos o graduados sociales.

C. Contratación.

No está presente directamente en la página web de la Seguridad Social. Para hallarla es necesario acudir a la Sede Electrónica y dentro del apartado de ciudadanos, en otros procedimientos, está el acceso a la información del

Perfil del Contratante y éste lleva al Portal de Contratación del Sector Público⁹³.



Entendemos que llegar a la plataforma de contratación del Estado es demasiado complicada para el ciudadano medio interesado en obtener información o concurrir a una determinada licitación.

Nos parecería más adecuado que en la página web de la Seguridad Social se contuviera información de las licitaciones abiertas de los diversos contratos, las últimas adjudicaciones producidas con periodicidad trimestral y los datos identificativos de los proveedores y adjudicatarios más importantes.

D. Información económica, estadística y presupuestaria.

Como ya se ha afirmado, la información sobre estas materias contenida en la página web que analizamos es muy prolija y más encaminada a su estudio por expertos que por la ciudadanía en general.

Se encuentra en dos accesos consecutivos: Estadísticas, presupuestos y estudios y el acceso a la información

⁹³ URL: <https://contrataciondelestado.es/wps/portal/plataforma> .
Última consulta el 12 de marzo de 2019.

económico financiera, cada uno de estos datos se despliega en numerosos apartados y series numéricas.

En consecuencia, pensamos que es necesario también aquí simplificar la información y que en esta página web se informara de forma clara, resumida y fácilmente localizable el estado económico del sistema de la Seguridad Social de forma mensual y acumulada anualmente, y en particular:

1. Total de ingresos del sistema especificados por meses y cuantías acumuladas.
2. Gastos totales, con desglose de lo que supone cada una de las prestaciones públicas contributivas.
3. Déficit/Superavit mensual y acumulado en cada año.
4. Cuantía media de cada pensión.
5. Número de afiliados al sistema dentro de cada régimen de Seguridad Social.
6. Relación referida al número medio de activos/pensionistas en cada periodo.
7. Deuda declarada en situación de crédito incobrable y porcentaje que representa sobre el total.

Esta información, presentada de manera sencilla, podría acompañarse de gráficos para su mejor comprensión. Así, de esta forma, el ciudadano medio tendría una visión completa del estado del régimen público de la Seguridad Social.

E. Detalle de gastos relevantes.

Al proporcionar una información que consideramos muy importante para conocer el estado de los servicios públicos prestados y en qué se gastan estos recursos de naturaleza pública, la página web de la Seguridad Social debería informar además sobre:

1. Naturaleza, clase y cuantía de los servicios que la Seguridad Social tenga externalizados, con información del número de personas contratadas a tal fin.
2. Detalle de las campañas de comunicación realizadas y el importe.

Si toda esta información se vertiera en la página web de la Seguridad Social, cumpliendo con todos los requisitos materiales y formales de los que antes hemos hablado, se ganaría en transparencia de una forma decisiva, la ciudadanía tendría una completa información del sistema sin necesidad de grandes conocimientos especializados y se dificultarían las prácticas fraudulentas, especialmente en todo lo concerniente a la contratación pública.

Una vez analizada la LTAIPBG, haremos referencia al segundo texto normativo que pretende una reforma en profundidad de la Administración Pública y de sus relaciones con las personas y entidades a las que se dirige su actuación.

4. La Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP): La visión “ad extra” de la reforma de la actuación administrativa.

4.1. Consideraciones generales.

La ley 39/2015, en función de lo establecido en su preámbulo, representa el intento de reforma “ad extra” de las Administraciones públicas. Por el contrario, la reforma “ad intra” estaría constituida por lo previsto en la ley 40/2015 de régimen del sector público, a la que luego nos referiremos.

Al abordar estas leyes 39 y 40 de 2015 el contenido externo e interno de la Administración y coincidir su

publicación en el tiempo, se las ha denominado como las “leyes siamesas” de la Administración Pública.

Como señala Marisa Álvarez, las leyes 39 y 40/2015, resumiéndolas, se orientan al incremento de la transparencia, de la seguridad jurídica, la racionalidad administrativa, la mejora de la eficiencia de la Administración y la calidad normativa (Álvarez, 2017: 34).

Se ha de partir de lo establecido en el Título V de la CE que, bajo la rúbrica “del Gobierno y la Administración”, diferencia ambos conceptos.

Define al Gobierno como un órgano eminentemente político, al que se reserva la función de gobernar, el ejercicio de la potestad reglamentaria y la dirección de la administración, subordinando ésta a la dirección de aquel.

El artículo 103 CE fija los principios de que han de presidir la actuación de las Administraciones: eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, dentro del sometimiento pleno a la ley y al derecho.

Dentro de sus actuaciones “ad extra”, el artículo 105 CE introduce cuestiones que están relacionadas también con la transparencia estudiada anteriormente. Este artículo señala que la ley regulará la audiencia a los interesados, directamente o a través de asociaciones reconocidas legalmente, en el procedimiento de elaboración de normas administrativas que les afecten, así como el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos.

La LPACAP supone también un impulso decidido a la Administración electrónica y, al hilo de los artículos de la ya derogada Ley 11/2007 de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, afirma en su Exposición de Motivos que “la tramitación electrónica no puede ser todavía una forma especial de gestión de los

procedimientos, sino que debe constituir la actuación habitual de las Administraciones”.

Una Administración sin papel, con funcionamiento casi íntegramente electrónico, no solo sirve mejor a los principios de eficacia y eficiencia, al ahorrar costes a los ciudadanos y a las empresas, sino que también refuerza la garantía de los interesados.

Al regularse también el almacenamiento de documentos y actuaciones en un archivo electrónico, se facilitan las obligaciones de transparencia, al permitir ofrecer información puntual, ágil y actualizada a los interesados.

La LPACA ha pretendido integrar en un solo cuerpo normativo los contenidos de la predecesora Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de la Administración del estado y del procedimiento administrativo común, por un lado; y los de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, por otro.

Se pretende conseguir una “regulación inteligente” de los procesos administrativos. A estos efectos, en el apartado IV del Preámbulo de esta Ley 39/2015 se alude a que Comisión Europea y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) definen esta regulación inteligente “como un marco jurídico de calidad, que permite el cumplimiento de un objetivo regulatorio y ofrece incentivos adecuados para dinamizar la actividad económica, permite simplificar procesos y reducir cargas administrativas. Para ello, resulta esencial un adecuado análisis del impacto de las normas de forma continua, tanto “ex ante” como “ex post”, así como la participación de los ciudadanos y empresas en los proyectos de elaboración normativa”.

Esta ley ha pretendido acabar con la dispersión normativa anterior y reforzar “la participación ciudadana, la

seguridad jurídica y la revisión del ordenamiento”. Y se ha seguido en su redacción las recomendaciones contenidas en el informe de la OCDE de 2014 *Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement*⁹⁴ que analiza, a su vez, la reforma administrativa impulsada por extinta ya Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA)⁹⁵.

En la LPACAP se hace referencia también a la especialidad normativa por razón de la materia con mención de los procedimientos que se han de regir, en primer lugar, por su propia normativa y supletoriamente por esta ley (disposición adicional primera). En el ámbito de nuestro trabajo, las materias que han de regirse en primer lugar por la normativa propia de Seguridad Social son las que se mencionan como actividades de gestión, inspección, liquidación, recaudación, impugnación y revisión en materia de Seguridad Social y Desempleo, y donde se encuentran comprendidos los actos de encuadramiento y afiliación de la Seguridad Social y las actuaciones y procedimientos sancionadores en el orden social.

A nuestro juicio, esto ha de entenderse siempre de forma restrictiva, y siempre que la normativa específica no se refiera expresamente en contra de lo establecido por la LPACAP, ésta se ha de aplicar en todo su alcance. Las obligaciones que se derivan de los principios de transparencia, Administración electrónica y simplificaciones de trámites y cargas administrativas, entre otros, no pueden ponerse en duda bajo la excusa de la existencia de una legislación específica de determinados procedimientos ya que, en caso contrario, la reforma en

⁹⁴ URL: <http://www.oecd.org/gov/PGR SPain Resumen Ejecutivo.pdf> (Última consulta el 19 de junio 2017).

⁹⁵ Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, creada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de octubre de 2012.

profundidad que pretende esta ley que analizamos fracasaría en gran medida.

Analizaremos a continuación los aspectos más importantes de este cuerpo normativo que, a nuestro juicio, tienen una mayor relevancia de cara a la configuración de una Administración Pública más moderna y que sitúa al ciudadano en el punto central de sus intereses.

4.2. Derechos ciudadanos en sus relaciones con la Administración.

En el artículo 13 se reconocen los siguientes derechos generales que toda persona tiene en sus relaciones con las Administraciones públicas:

- A comunicarse con estas Administraciones por medio de un llamado Punto de Acceso General Electrónico.
- A ser asistidos en el uso de medios electrónicos.
- A la utilización de lenguas oficiales en el territorio de su Comunidad Autónoma.

Por lo que se refiere concretamente a la AGE, los procedimientos se tramitarán en castellano, salvo que se trate del territorio de una Comunidad Autónoma con otra lengua cooficial, en que, si el interesado lo pide, se utilizará la otra lengua oficial de la petición. Si no lo solicita, el procedimiento se tramitará por la AGE siempre en castellano (art. 15).

- Al acceso a la información pública, registros y archivos, de acuerdo a la Ley 19/2013, LTAIPBG.
- Al trato con respeto y deferencia de los empleados, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.
- A exigir las responsabilidades de las Administraciones cuando corresponda.

- A obtención y utilización de los medios de identificación y firma electrónica.
- A la protección de datos de carácter personal y, en particular, a la seguridad y confidencialidad de los datos que figuran en los ficheros, sistemas y aplicaciones de la Administración.
- Cualesquiera otros reconocidos en las CE y las leyes.

Se preocupa también la ley del derecho de la ciudadanía a no aportar más que lo necesario y a no tener que volver a presentar la documentación ya presentada en otro momento con carácter general.

Se quiere acabar con la reiterada petición de documentos que tradicionalmente la Administración ha solicitado a los interesados en un procedimiento administrativo. El “vuelva usted mañana” que ha caracterizado el funcionamiento administrativo en España motivado en muchas ocasiones por la exigencia de aportar múltiples papeles por el ciudadano, sin justificación en la mayoría de las veces, quiere ser desterrado en la Administración actual coadyuvado también por el desarrollo de las comunicaciones telemáticas puestas en práctica por la sociedad de la información en la que estamos ya inmersos.

El artículo 28 de la LPACAP, modificado por la disposición final duodécima de la Ley 3/2018 de Protección de Datos, se refiere a la documentación administrativa a aportar por los interesados en un procedimiento.

Este artículo prohíbe que los interesados aporten documentación que se encuentren en poder de la Administración actuante o que haya sido elaborada por cualquier Administración, con independencia de que la presentación de tales documentos tenga carácter preceptivo o facultativo, siempre que el interesado haya expresado su consentimiento a que sean consultados o

recabados, a excepción de cuando la aportación de un documento se exija en el ámbito de un procedimiento sancionador o de inspección. Además, se presumirá que la consulta u obtención es autorizada por el interesado, salvo que en el procedimiento conste su oposición expresa o una ley especial requiera el consentimiento expreso.

En ausencia de oposición por el interesado, las Administraciones deberán recabar los documentos electrónicamente a través de sus sedes corporativas o a través de plataformas de intermediación de datos u otros servicios electrónicos habilitados al efecto.

A pesar de estas exigencias, la normativa sigue sin cumplirse en muchos aspectos. Pensemos en las numerosas ofertas de empleo público o en los requisitos impuestos al ciudadano para la tramitación de muchos beneficios sociales o ayudas, en donde se siguen exigiendo la aportación de la titulación exigida, certificados de empadronamientos o declaraciones de renta, entre otra documentación, que ya han sido aportados o figuran en poder de las Administraciones, molestando innecesariamente al interesado que debe proceder a su recopilación. Las Administraciones continúan con su carácter inmovilista y en muchas ocasiones se continúa solicitando datos y documentos a los interesados en un procedimiento, con la consecuencia del archivo de actuaciones en caso de no cumplirse con ese requerimiento, cuando el procedimiento se inicia a instancia de parte; o continuándose con el procedimiento con las consecuencias que de ello puedan derivarse, cuando se ha iniciado de oficio por la propia Administración. Esto puede ser debido a que no es frecuente encontrar supuestos donde se plantee por vía de recurso este asunto del derecho a no aportar datos.

No obstante, puede citarse una interesante sentencia del Tribunal Supremo en materia tributaria donde se analiza

el artículo 17 de la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías del Contribuyente (BOE del 27 de febrero), ya derogada, que indicaba que “los contribuyentes pueden rehusar la presentación de documentos que no resulten exigidos por la normativa aplicable al procedimiento de gestión tributaria de que se trate. Asimismo tienen derecho a no aportar aquellos documentos ya presentados por ellos mismos y que se encuentren en poder de la Administración actuante”.

La Audiencia Nacional, que luego confirmó el Tribunal Supremo⁹⁶, consideró no imputables a los contribuyentes las dilaciones producidas en unas actuaciones inspectoras por estar referidas a la oposición a aportar datos que ya eran conocidos por la Administración actuante, por lo que la liquidación tributaria se practicó transcurrido con exceso el plazo de 12 meses con el que contaba la Administración para la determinación de la deuda.

De la misma forma, las Administraciones no requerirán a los interesados datos o documentos no exigidos por la normativa reguladora aplicable o en el caso de que estos datos o documentos ya hayan sido aportados en un momento anterior a cualquier Administración. En este caso, los interesados deberán indicar en qué momento y ante qué órgano administrativo presentó esos citados documentos y, en este caso, las Administraciones los recabarán electrónicamente por medio de sus sedes corporativas, a través de una consulta a las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto.

No obstante, y siempre de manera excepcional, cuando una Administración no pudiera recabar estos datos o

⁹⁶ Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, de 1 de diciembre de 2014. Recurso de casación 3815/2013.

documentos, la ley indica que se podrá solicitar nuevamente al interesado su aportación al expediente.

A estos efectos, indicamos que el artículo 23.3 de la Ley General de Subvenciones⁹⁷ recoge el plazo de 5 años que tiene el interesado para no aportar la documentación ya presentada, siempre que se haga constar la fecha y el órgano o dependencia en que se presentó.

En realidad, este derecho de la persona interesada a no aportar datos que ya obren en poder de la Administración no es un derecho absoluto pues está condicionado por el deber legal de la Administración de conservar determinada documentación durante un plazo legalmente establecido.

Hay una amplia variedad de plazos legales para la conservación de los documentos administrativos. Por ejemplo, las facturas emitidas o entregadas han de conservarse por un periodo mínimo de 6 años, conforme establece la Ley General Tributaria⁹⁸, o los historiales clínicos o el consentimiento informado se han de conservar en los establecimientos sanitarios durante 5 años⁹⁹.

No obstante, la LPACAP no contiene plazo para el ejercicio de este derecho a no aportar datos que ya obran en poder de la Administración. Puede considerarse que el plazo que figura, por ejemplo, en la Ley General de Subvenciones de 5 años es un plazo de una ley especial que no contradice lo dispuesto en la Ley 39/2015, sino que la concreta.

⁹⁷ Ley 38/2003, de 17 de noviembre. BOE del 18 de noviembre.

⁹⁸ Ley 58/2003, de 17 de diciembre. BOE del 18 de diciembre. Artículo 29

⁹⁹ Ley 41/2002, de 14 de noviembre, de autonomía del paciente y derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica. BOE del 15 de noviembre. Artículo 17.

4.3. La obligatoriedad de las relaciones electrónicas entre las Administración y los ciudadanos.

Como decimos, la conquista de la e-Administración es uno de los retos que se propone esta ley (art. 12), y así, en materia de uso de medios electrónicos por parte de los interesados, se obliga a las Administraciones públicas a garantizar a los interesados que puedan relacionarse por medios electrónicos, por lo que pondrán a su disposición los canales de acceso que sean necesarios y los sistemas y aplicaciones que se determinen. Además, se prevé una obligación de asistencia administrativa en el uso de medios electrónicos a todo ciudadano que lo solicite, especialmente en temas de identificación y firma electrónica, presentación de solicitudes a través del Registro Electrónico General y obtención de copias auténticas. Incluso, la Ley regula la posible carencia de medios electrónicos por los ciudadanos al decir que si un interesado carece de ellos, su identificación y firma electrónica en dicho procedimiento podrá ser realizado por un funcionario público, mediante el uso de firma electrónica del que esté dotado para ello, siempre con el consentimiento expreso del interesado. A estos efectos, la AGE mantendrá un registro donde consten estos funcionarios habilitados para esta identificación y firma.

En concreto, la ley da la opción a las personas físicas de elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones usando medios electrónicos, o no; para después añadir la excepción de “salvo que estén obligados a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas”.

El medio de comunicación con la Administración también puede ser modificado en cualquier momento por la persona.

“Sensu contrario”, en el artículo 14.2 se enumeran los que están obligados a relacionarse a través de medios electrónicos:

- Personas jurídicas.
- Entidades sin personalidad jurídica.
- Quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación, para los trámites y actuaciones con las Administraciones Públicas en el ejercicio de esa actividad profesional, incluyéndose también aquí a los Notarios y Registradores.
- Quienes representen a un interesado que está obligado, a su vez, a relacionarse electrónicamente.
- Los empleados públicos para los trámites y actuaciones que realicen con las Administraciones por razón de su condición de empleados, en la forma en que se determine reglamentariamente.

Por último, el artículo 14.3 se refiere a la previsión de que reglamentariamente las Administraciones puedan obligar a relacionarse electrónicamente a ciertos colectivos de personas físicas y para ciertos procedimientos que, en razón a su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad a los medios electrónicos.

Sin embargo, a pesar de que los ciudadanos de forma particular pueden elegir el canal a través del que pueden relacionarse con las Administraciones, electrónico o no, con frecuencia se ha intentado obligar a que el ciudadano se relacione con las Administraciones telemáticamente bajo pretextos de falta de personal, agilidad en las actuaciones o consecución de objetivos internos de funcionamiento, resultando un obstáculo difícilmente salvable para él. De esta situación debe huirse definitivamente.

Relacionado con esto también, la LPACAP señala que cada Administración tendrá un Registro Electrónico General (art. 16) de entrada y salida de documentos y un Archivo Electrónico (art. 17).

El Registro Electrónico General funcionará como un Portal que facilitará el acceso a los registros electrónicos que pueda haber en cada Organismo vinculado o dependiente de cada Administración.

Las disposiciones de creación de los Registros Electrónicos se publicarán en el diario oficial correspondiente y su texto íntegro estará disponible en la sede electrónica de acceso al Registro.

La disposición de creación de cada Registro Electrónico ha de señalar también el órgano o la unidad responsable de su gestión, la fecha actual, la hora oficial y los días declarados como inhábiles.

Por último, en las sedes electrónicas de acceso a cada uno de estos Registros ha de figurar una relación actualizada con todos los trámites que pueden iniciarse por medio de él.

Estos Registros, señala esta ley, han de ser plenamente interoperables, de modo que se garantice la compatibilidad informática y su interconexión, así como la transmisión telemática de los asientos registrales y de los documentos que puedan presentarse en cualquiera de ellos.

En esta materia de registro el legislador piensa en la superación de la brecha digital y obliga expresamente a las Administraciones Públicas a hacer pública y mantener una relación con cada una de las oficinas en las que obligatoriamente debe prestarse asistencia para la presentación electrónica de estos documentos para todos

aquellos que tengan dificultades en su manejo y utilización.

Aparte de lo señalado en el artículo 16 que comentamos, también incide en estas obligaciones el artículo 31.1 y 2 a) de este mismo texto legal al referirse al cómputo de los plazos en los registros y a su horario de funcionamiento, destacándose que se podrá presentar cualquier documentación todos los días del año y durante las veinticuatro horas de cada día, aunque a efectos de asistencia al ciudadano en la presentación de estos documentos cada Administración publicará los días y el horario en que sus oficinas estarán abiertas para este cometido.

Otro de los puntos importantes relacionado con los medios telemáticos en la Administración es el Archivo Electrónico, al que se refiere el artículo 17 LPACAP y que obliga a cada una de las Administraciones a mantener un archivo electrónico único que contenga los documentos electrónicos de los procedimientos finalizados.

Los documentos que integren ese archivo electrónico han de estar en un formato que pueda garantizar su autenticidad, integridad y conservación, así como, preceptúa el artículo 17.2, ha de permitir su consulta con independencia del tiempo transcurrido desde su emisión.

La amplitud de esta formulación, pensamos, ha de aclararse en su momento puesto que no será posible tener todos los documentos electrónicos archivados indefinidamente. Se hace necesario determinar el “dies a quo” a partir del que esta información debe ser almacenada y fijar también sus plazos de vigencia.

4.4. El concepto de expediente administrativo en la LPACAP como manifestación de la insuficiente transparencia de la actividad administrativa.

Un aspecto importante de este texto normativo es la definición que realiza del expediente administrativo en el artículo 70.

Lo define como “el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarlas”, y le atribuye en todo caso formato electrónico.

No obstante, y entendemos con ello que esta regulación no casa adecuadamente con los conceptos de transparencia anteriormente tratados, en el artículo 70.4 se establecen una serie de limitaciones a este derecho a la información al entenderse que no forman parte de los expedientes administrativos:

- La información que tenga carácter auxiliar o de apoyo.
- La contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticos, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos, o entre órganos o entidades administrativas.
- Juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas.

A nuestro juicio, el expediente administrativo consta también de esa información auxiliar y que en numerosos casos es determinante a la hora de resolver en un sentido o en otro. Por otro lado, bajo el concepto indeterminado de esa información no relevante y secundaria, se puede esconder la voluntad de no mostrar determinados datos o hechos que pueden ser decisivos, volviendo de esta forma el secretismo administrativo a campar por sus anchas. Analizado con carácter previo el concepto de expediente

administrativo en este texto normativo, el artículo 53 hace ya referencia a los derechos concretos de los interesados dentro del procedimiento administrativo y, dentro de ellos, podemos relacionar con el derecho a la información los siguientes aspectos:

- Derecho a conocer en cualquier momento el estado de tramitación de los procedimientos en los que tenga la condición de interesado, el sentido del silencio administrativo, el órgano competente para su instrucción y resolución, los actos de trámite dictados, y a acceder y obtener copias de los documentos del procedimiento.
- Derecho a identificar a las autoridades y empleados públicos que tramitan los procedimientos.
- Derecho a obtener información y orientación de los requisitos jurídicos o técnicos de las actuaciones, proyectos o solicitudes.

Sería muy deseable que a pesar de las restricciones manifestadas en cuanto a lo que se entiende por expediente administrativo, estas y otras garantías relacionas en el artículo 53 sean respetadas escrupulosamente por parte de las diferentes Administraciones.

4.5. La publicidad y el empoderamiento ciudadano en la actividad normativa.

En materia de iniciativa legislativa y la potestad de dictar reglamentos y otras disposiciones que tiene la Administración, esta ley hace referencia a unos principios de buena regulación en el artículo 129 al mencionar los de:

Necesidad.

- Eficacia.
- Proporcionalidad.

- Seguridad jurídica.
- Transparencia.
- Eficiencia.

La justificación de estos principios se reflejará siempre, según se trate, en la Exposición de Motivos o en el Preámbulo de ante proyecto de ley o proyecto de reglamento.

Podemos ver también en el punto 5 de este artículo 129 otra manifestación del principio de transparencia cuando indica que “las Administraciones Públicas posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley 19/2013 (...), definirán claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el preámbulo o exposición de motivos; y posibilitarán que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas”.

Hay también como novedad en la LPACAP la exigencia de una publicidad de la planificación normativa, que menciona su artículo 132, cuando preceptúa que las Administraciones publicarán un Plan Normativo con las iniciativas legales o reglamentarias que pretendan ser aprobadas en el año siguiente. Este Plan Normativo se ha de publicar en el Portal de Transparencia de la Administración correspondiente.

Relacionado con ello, está prevista en esta ley la participación de los ciudadanos en la elaboración de estas leyes y reglamentos.

De esta forma, el artículo 133 indica que antes de la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o reglamento, se ha de hacer una consulta pública en el portal web de la Administración respectiva para recabar la

opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas que puedan estar afectados por esa norma, pero también indica la ley que, sin perjuicio de aquella consulta previa, si la norma afecta a intereses legítimos de las personas, el centro directivo que sea competente publicará el texto en el portal web correspondiente con el fin de darles audiencia y recabar todas las aportaciones posibles que puedan hacer otras personas o entidades. Incluso prevé la norma que pueda recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas legalmente que engloben a las personas cuyos derechos e intereses legítimos se vieran afectados por esa norma futura. Para que tales opiniones puedan ser emitidas con conocimiento de causa, la ley dispone que se han de dar a conocer los documentos necesarios y que estos serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para ello.

Sin embargo, se contemplan también excepciones a esta opinión ciudadana y de organismos o entidades especializadas.

El artículo 133.4 exceptúa las anteriores consultas públicas cuando se trate de normas presupuestarias u organizativas de las Administraciones, o cuando concurren graves razones de interés público que justifiquen esta omisión.

No se entiende muy bien esta opacidad con las normas presupuestarias u organizativas de la Administración cuando ambos campos tienen una repercusión directa en el funcionamiento de los servicios públicos y en las prioridades en orden a la satisfacción de las necesidades ciudadanas.

Se excluyen también de la opinión pública las propuestas normativas que carezcan de un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes o sólo regule aspectos parciales de una materia.

Estos son conceptos indeterminados que habrá que ir aclarando en el futuro si se quiere evitar abusos o situaciones injustas, y en lo referente a los aspectos parciales de una determinada materia éstos pueden tener tanta relevancia como el todo y es perfectamente posible que, a pesar de tratarse de aspectos parciales, incidan directamente en la sociedad, por lo que tampoco comprendemos bien la razón de esta excepción.

Finalmente, se sustraen a la opinión pública si se prevé la tramitación urgente de los procedimientos.

Hasta aquí hemos tratado de las relaciones que se producen entre la Administración Pública y los ciudadanos a la luz de esta nueva normativa, y que se pretende que sean más participativas, transparentes y modalizadas por un fuerte componente electrónico que hace posible el desarrollo de las nuevas tecnologías.

En el capítulo siguiente vamos a acercarnos a las relaciones que se producen en el ámbito interno de las Administraciones y también a las interacciones que se producen entre ellas. Ya adelantamos que también van a verse tremendamente influidas por las posibilidades que ofrecen las TIC y por la exigencia de que estas relaciones internas entre entidades públicas se potencien en beneficio en última instancia del funcionamiento de los servicios públicos y de los ciudadanos.

5. La Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP): La visión “ad intra” de la reforma administrativa.

5.1. Consideraciones generales.

Como ya hemos afirmado, esta ley supone la actualización “ad intra” de la ley 30/1992, al igual que la LPACAP ha supuesto la actualización “ad extra”.

Actualmente, dentro de esta orientación “ad intra” que tiene la LRJSP, este texto normativo supone la legislación básica para todas las Administraciones y la regulación específica de la AGE, dentro de la cual está la Administración de la Seguridad Social.

Esta ley, en materia presupuestaria, se complementa con estos dos textos legales:

- Ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (BOE del 30 de abril).
- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (BOE del 27 de noviembre).

Además, hemos de referirnos también como complemento a las leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado.

En el preámbulo de la LRJSP se menciona un aspecto importante cual es la eliminación de duplicidades administrativas y se pronuncia por la necesidad de impedir la creación de órganos o entidades innecesarias y redundantes y asegurar la eficacia y eficiencia de los entes públicos, pronunciándose por la necesidad de una supervisión continua que sirva para evaluar el cumplimiento de los objetivos que justificaron su creación y cuestionar su supervivencia cuando se hayan agotado o haya otra forma más eficiente de alcanzarlos.

En el ámbito de la simplificación y reducción de cargas administrativas puede servir de referencia la regla *One-in One-out (OIOO)* que tiene su origen en el Reino Unido y que supone que cuando se implante una nueva carga administrativa, al mismo tiempo debe ser suprimida otra. El gobierno británico (2011) ha elaborado una guía detallada para la aplicación de esa regla cuyo fin es evitar que pueda suprimirse una carga administrativa menos gravosa que la nueva que se pretende implantar.

Como señala Eduardo Gamero (2014: 19-20), esta regla se lleva a cabo mediante la técnica de la evaluación de los impactos normativos. En el Reino Unido incluso se ha llegado a un endurecimiento de esta regla con otra aún más exigente: *One in-Two out* (OITO), consistente en la supresión de dos normas por cada una nueva introducida¹⁰⁰.

Sin llegarse a ese principio tan exigente, en España esta regla tiene su asiento en lo previsto en el Capítulo I, artículos 36 al 38, de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, BOE del 28, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización; en concreto el artículo 37 dispone que “las Administraciones Públicas que en el ejercicio de sus respectivas competencias creen nuevas cargas administrativas para las empresas, eliminarán al menos una carga existente de coste equivalente”.

Este artículo sólo hace referencia al mundo de la empresa pero bien como *desiderátum* pudiera hacerse extensivo a las relaciones ciudadanas simplificando sus cargas y evitando duplicidades administrativas.

5.2. Los principios más relevantes de la actuación administrativa en la LRJSP.

En su artículo 3, la LRJSP establece los principios generales que han de presidir la actuación de las Administraciones.

Este artículo reproduce lo previsto en el artículo 103.1 de la CE al decir que las Administraciones han de actuar con objetividad, eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación.

¹⁰⁰ Puede consultarse esta medida en URL: <https://www.gov.uk/government/news/212818.es> . Última consulta el 15 de abril de 2019.

Además, este mismo precepto enumera estos otros principios generales:

- Servicio efectivo a los ciudadanos.
- Simplicidad, claridad y proximidad.
- Participación, transparencia y objetividad de la actuación administrativa.
- Racionalidad y agilidad de los procedimientos y de las actividades materiales de gestión.
- Buena fe, confianza legítima y lealtad institucional.
- Responsabilidad por la gestión pública.
- Planificación y dirección por objetivos y control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas.
- Eficacia en la asignación y utilización de los recursos públicos.
- Cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas.
- Utilización de medios electrónicos en sus relaciones entre ellas, asegurando la interoperabilidad y seguridad de sus sistemas y soluciones, siempre con la debida garantía de la protección de los datos personales, facilitando preferentemente la prestación conjunta de servicios a los interesados.

Como manifestación de esa transparencia mencionada al servicio de los ciudadanos está la obligatoriedad de publicación de las diferentes disposiciones.

Así, las instrucciones y órdenes de servicio que dirigen los diferentes órganos administrativos a sus órganos jerárquicamente dependientes (art. 6), al decir que cuando una disposición específica así lo prevea o cuando se estime conveniente en base a los destinatarios o a los efectos que

pueden producirse con ellas, se publicarán en el boletín oficial que corresponda en cada caso, y sin perjuicio de su difusión conforme lo indicado también en la LTAIPBG.

Del mismo modo las delegaciones de competencia y su revocación, en su caso, han de publicarse en el boletín oficial de la Administración correspondiente por el ámbito territorial de su competencia: BOE, Boletín de la Comunidad Autónoma de que se trate o Boletín de la provincia (art.9.3).

Sobre los convenios, entendidos como acuerdos con efectos jurídicos entre organismos públicos entre sí, o entre alguno de estos con sujetos de derecho privado, para un fin común (art. 47); para que puedan ser eficaces tendrán que inscribirse en el Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación del sector público estatal y publicarse en el BOE, con independencia de que con carácter previo y facultativo puedan también publicarse en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma o de la provincia que corresponda a la otra Administración firmante, ya que una de las partes ha de ser necesariamente perteneciente al Estado (art. 48.8).

En materia de encomiendas de gestión entre órganos de la misma o de distintas Administraciones, se prevé que cuando éstas se realicen entre órganos o entidades pertenecientes a la misma Administración, su instrumento de formalización y su resolución se publicarán igualmente en el boletín que corresponda según sea la Administración a la que pertenezca el órgano encomendante (art. 11.3.a) ya que en caso contrario carecerá de eficacia la encomienda.

Si, por el contrario, la encomienda de gestión se lleva a cabo entre Administraciones diferentes, se ha de formalizar mediante la firma de un convenio entre ellas que se publicará también en el BOE, Boletín de la Comunidad Autónoma o de la Provincia según sea el

órgano encomendante, salvo la gestión ordinaria de los servicios de las Comunidades Autónomas por las Diputaciones Provinciales o, en su caso, Cabildos y Consejos insulares, que se regirán por lo dispuesto en la legislación de Régimen Local (art.11.3.b).

En materia de órganos colegiados, su creación y normas de funcionamiento de aquellos que dicten resoluciones con efectos jurídicos frente a terceros se han de publicar en el Diario Oficial o en el Boletín de la Administración en la que se integran. Para el supuesto de órganos colegiados en los que participen organizaciones representativas de intereses sociales o que estén compuestos por representantes de diferentes Administraciones Públicas, esta publicidad se hará por la Administración a la que corresponda la Presidencia (art. 15.2).

Por lo que se refiere a la AGE en concreto, la creación de órganos colegiados que tengan competencias decisorias, de propuesta o emisión de informes preceptivos y con competencias de seguimiento o de control de otros órganos de la AGE, ha de publicarse en el BOE.

Para la modificación y extinción de estos órganos colegiados de la AGE regirán las mismas reglas anteriores, salvo que el plazo para su extinción estuviera ya prefijado, en cuyo caso no hay que hacer nada más y ésta se producirá de forma automática (art. 22).

Como se ha puesto ya de manifiesto, la influencia de las TICs en la Administración Pública tiene un papel decisivo, por ello haremos referencia a continuación a la e-Administración y los principios propios de ella que han de presidir su funcionamiento.

5.3. La e-Administración en la LRJSP.

Al igual que sucede con la LPACAP, esta ley, lógicamente, también hace referencia a la Administración electrónica, y

a su análisis dedicamos el presente apartado; en concreto el Capítulo V de su Título Preliminar se denomina “Funcionamiento electrónico del sector público”.

Dentro de este funcionamiento electrónico, se ocupa de la sede electrónica, los portales electrónicos y el archivo electrónico.

Define a la sede electrónica como “aquella dirección electrónica, disponible para los ciudadanos a través de las redes de telecomunicaciones, cuya titularidad corresponde a una Administración Pública, o bien a uno o varios organismos públicos o entidades de Derecho Público en el ejercicio de sus competencias” (art. 38.1).

Cada sede electrónica ha de contar con un titular responsable de su integridad, veracidad y de la actualización de la información y de los servicios que contiene (art. 38.2).

Se enumeran también los principios que deben presidir la creación de estas sedes:

- Transparencia.
- Publicidad.
- Responsabilidad.
- Calidad.
- Seguridad.
- Disponibilidad.
- Accesibilidad.
- Neutralidad.
- Interoperabilidad.

Además de estos principios, la ley garantiza que siempre se ha de identificar el órgano titular de la sede y que haya

medios disponibles para la formulación de quejas y sugerencias (art. 38.3).

Es interesante señalar también que la publicación en las sedes de las informaciones, servicios y transacciones han de respetar los principios de accesibilidad y estándares abiertos para todos los ciudadanos (art. 38.5).

La LRJSP se ocupa también de los portales de internet definiéndolos como “el punto de acceso electrónico cuya titularidad corresponde a una Administración Pública, organismo público o entidad de Derecho Público que permite el acceso a través de internet a la información publicada y, en su caso, a la sede electrónica correspondiente” (art. 39).

Como manifestaciones también de la Administración electrónica en el sector público, la ley se ocupa de los sistemas de identificación de las Administraciones por medio del uso del sello electrónico basado en la utilización de un certificado electrónico reconocido o cualificado con los requisitos exigidos en la normativa de firma electrónica (art. 40), aborda las actuaciones administrativas automatizadas en las que no intervienen de forma directa ningún empleados público, cada vez más frecuentes en el mundo administrativo (art. 41), las firmas electrónicas válidas para esta actuación administrativa automatizada en forma de sello electrónico, referido anteriormente, o el código seguro de verificación vinculado a una Administración o ente público (art. 42) y las firmas electrónicas de los empleados públicos cuando utilicen los medios electrónicos disponibles (art 43).

Por último, dentro de este funcionamiento electrónico, se menciona también el archivo electrónico (art. 46) y establece que todos los documentos utilizados en las actuaciones administrativas se almacenarán por medios electrónicos, salvo cuando esto no sea posible.

Se preocupa de los soportes en que estos documentos se han de almacenar y exige que cuenten con las medidas de seguridad que garanticen:

- La integridad.
- La autenticidad.
- La confidencialidad.
- La calidad.
- La protección.
- La conservación de los documentos almacenados.

Especialmente, incide en la necesidad de la identificación de los usuarios de este archivo electrónico y en el control de los accesos que se produzcan, en garantía de la protección de datos, y también en las medidas de conservación y recuperación a largo plazo de estos documentos electrónicos.

La LRJSP también aborda las relaciones electrónicas entre Administraciones.

Hace referencia a la transmisión de datos entre las Administraciones y establece que, dentro del respeto a la normativa en materia de protección de datos, cada Administración debe facilitar el acceso de las otras a los datos de los interesados que obren en su poder, especificando las condiciones, protocolos y criterios funcionales o técnicos necesarios para acceder con las máximas garantías de seguridad, integridad y disponibilidad (art. 155.1).

Se impulsa, además, la adopción de medidas para la interconexión de los sistemas de información entre la AGE, Comunidades Autónomas, Administración local y la Unión Europea (art. 155.3).

Prevé igualmente la LRJSP la reutilización de sistemas y aplicaciones de una Administración por otras que los puedan solicitar, pudiéndose negar la Administración propietaria inicial sólo cuando la información que contengan esté protegida expresamente por una norma. Se prevé incluso que esas aplicaciones se declaren como fuentes abiertas para todos si así se fomenta la transparencia administrativa o permite que los ciudadanos se incorporen a la sociedad de la información (art 157. 1 y 2).

Con el fin de procurar la racionalidad en el uso de aplicaciones informáticas por parte de las Administraciones Públicas, esta LRJSP quiere introducir unos criterios que “a priori” van a resultar difícil de cumplir por el carácter estricto que se utiliza en su formulación aunque nos parece también de gran interés e importancia en términos de ahorro de recursos económicos.

Se establece (art. 157.3) que cualquier Administración, con carácter previo a la adquisición, desarrollo o al mantenimiento de una aplicación concreta debe consultar en un directorio general de aplicaciones dependiente de la AGE, creado al efecto, para averiguar si existen ya previamente aplicaciones para su reutilización que puedan satisfacer total e, incluso, parcialmente, sus necesidades, siempre que sus requisitos de seguridad y de interoperabilidad lo permitan.

En ese directorio han de constar las aplicaciones de la AGE como las del resto de las Administraciones que cuenten con directorios de aplicaciones integradas también.

Esta obligación de reutilizar las aplicaciones existentes es casi absoluta pues solo está prevista su quiebra cuando esta no reutilización se justifique en términos de eficiencia

al amparo del artículo 7 de la ley Orgánica 2/2012 de estabilidad Económica y Sostenibilidad Financiera.

Lo anteriormente expresado se completa además con la del mantenimiento de directorios de aplicaciones para su libre utilización y la exigencia de que la AGE preste la asistencia necesaria para esta reutilización y que impulse el desarrollo de aplicaciones, formatos y estándares comunes dentro de los esquemas nacionales de seguridad e interoperabilidad¹⁰¹ (arts. 156 y 158).

Se crea también, finalmente, la Comisión Sectorial de administración electrónica para la cooperación en estas materias de todas las Administraciones Públicas (disposición adicional novena).

Pero esta cooperación no es suficiente por sí sola para la prestación de unos servicios públicos satisfactorios para la ciudadanía; hay un campo de numerosas interacciones entre órganos administrativos y otros que carecen de esta naturaleza pública sin los cuales aquello no sería posible. A ello dedicamos el apartado siguiente haciendo especial referencia a la colaboración y a la cooperación.

5.4. La configuración de las relaciones interadministrativas y con el sector privado en el ámbito de la LRJSP.

Al igual que con el sector privado por un lado, por el otro es muy importante también para la mejora de los servicios públicos todo lo que concierne a las relaciones interadministrativas dentro del propio sector público.

¹⁰¹ Ver: Esquema Nacional de Seguridad. Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, que regula el Esquema Nacional de Seguridad de la Administración Electrónica (BOE del 29 de enero).

Esquema Nacional de Interoperabilidad. Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, que regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad de la Administración Electrónica (BOE del 29 de enero).

En la LRJSP se mencionan los principios que han de presidir las relaciones dentro del sector Público (art. 140):

- Lealtad institucional.
- Adecuación al orden de distribución de competencias de la CE, Estatutos de Autonomías y legislación local.
- Colaboración, como deber de actuar con otras Administraciones para el logro de fines comunes.
- Cooperación, de forma voluntaria y en función de las competencias de cada Administración, para la acción común.
- Coordinación, como obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones del resto de las Administraciones afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común.
- Eficiencia en la gestión de los recursos públicos, compartiendo el uso de recursos comunes, salvo que no sea posible o se justifique por su mejor aprovechamiento.
- Responsabilidad con las obligaciones y compromisos.
- Garantía e igualdad en el ejercicio de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración Pública.
- Solidaridad interterritorial.

La LRJSP ahonda más concretamente en la colaboración y la cooperación.

A. La colaboración interadministrativa.

La colaboración se configura como un deber entre las Administraciones, y la concreción de este deber y las técnicas para hacerlo efectivo viene regulado en los artículos 141 y 142.

En lo que aquí más nos importa, se prescribe la obligación de facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias o que sea necesaria para que los ciudadanos puedan obtener una información integral sobre una determinada materia (art. 141.1.c) y también, dentro de su propio ámbito, la asistencia que las otras Administraciones pudieran solicitar para el ejercicio eficaz de las suyas (art. 141.d).

Sin embargo, también esta misma LRJSP pone límites a este deber de colaboración pudiéndose negar cuando el organismo al que se le solicita (art. 141.2):

- No esté facultado por su normativa específica.
- No disponga de medios suficientes para ello.
- Pudiera causar un perjuicio grave a los intereses encomendados.
- Posible perjuicio para sus propias funciones.
- La información solicitada sea confidencial o reservada.

Esta negativa al deber de asistencia siempre tendrá que ser comunicada a la Administración solicitante, no estableciéndose esta misma obligación para la negativa al deber de colaboración.

Entendemos que hay un deber general de colaboración entre Administraciones públicas y que las excepciones que prevé la normativa siempre han de ser consideradas de forma restrictiva y excepcional. A pesar de ello, habría mucho que comentar sobre el cumplimiento efectivo de este deber de colaboración en general y, en concreto, cosa que abordaremos en otra parte de este trabajo de manera específica al ser uno de los objetivos del mismo, en lo concerniente a la lucha contra el fraude en la Seguridad Social porque es, precisamente, en una defectuosa y muy

mejorable colaboración entre todas entidades implicadas donde está uno de los talones de Aquiles para avanzar en esta lucha. Ya adelantamos que para que esta lucha sea eficaz es necesario incrementar decididamente esta colaboración administrativa, aumentando los medios y cruces informáticos y abandonando posibles recelos existentes entre unidades y cuerpos funcionariales.

Las tres Administraciones territoriales deben también colaborar y auxiliarse técnicamente cuando su actividad tenga lugar fuera de sus ámbitos competenciales (art. 141.3).

Finalmente, las técnicas de colaboración que señala la LRJSP son las que siguen (art. 142):

- Suministro de datos e información.
- Creación y mantenimiento de sistemas integrados de información administrativa.
- Deber de asistencia y auxilio, especialmente fuera de su ámbito territorial.
- Cualquier otra prevista por la ley.

B. La cooperación interadministrativa.

Por lo que se refiere a las relaciones de cooperación, la diferencia con las relaciones anteriores es que éstas revisten carácter voluntario, requieren la aceptación expresa de las partes y su plasmación en órganos de cooperación o en convenios (art. 143).

Hay también una obligación de publicidad en esta cooperación cuando la ley preceptúa que cada Administración mantendrá actualizado un registro electrónico de los órganos de cooperación en los que participe y con los convenios que haya suscrito (art. 144.3). Anualmente, el Ministro de Hacienda elevará un informe al Consejo de Ministros sobre la actividad de los órganos

de cooperación y sobre los convenios vigentes a partir de los datos proporcionados en aquel registro (disposición adicional séptima. 4).

Por lo que respecta a los convenios entre Administraciones y con el sector privado, como manifestaciones de esta cooperación, éstos se contemplan en el capítulo VI del Título Preliminar de la LRJSP y nos referimos a ellos anteriormente refiriéndonos a la publicidad de ellos.

Estos son definidos como acuerdos entre Administraciones, o entre ellas y el sector privado, y siempre que desplieguen efectos jurídicos, para diferenciarlos de los Protocolos Generales de Actuación o instrumentos similares que carecen de aquellos efectos, y su objeto no puede consistir en prestaciones propias de los contratos porque, en este supuesto, se han de someter a la legislación de contratos públicos (art. 47).

Estos convenios son manifestaciones de lo que se ha denominado la actividad administrativa bilateral; la otra manifestación sería todo lo relacionado con los contratos públicos.

Siguiendo en este apartado a Francisco Toscano Gil, los convenios pueden acordarse entre Administraciones Públicas, entre una Administración y un particular, o pueden ser convenios internacionales suscritos entre una Administración y un sujeto sometido al derecho internacional pero no constitutivo de Tratado Internacional, Acuerdo Internacional administrativo o Acuerdo Internacional no normativo sujetos a las reglas específicas de la Ley 25/2014 de Tratados y otros Acuerdos Internacionales¹⁰².

¹⁰² Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales (BOE del 28 de noviembre).

Toscano diferencia la figura del convenio administrativo de la del contrato público:

- Los contratos públicos tienen carácter fundamentalmente oneroso.
- Los convenios se establecen *intuitu personae*, atendiendo a la persona concreta, mientras que lo característico del contrato es la libre concurrencia entre particulares.
- El convenio está presidido por la igualdad de las partes, no hay ejercicio de prerrogativas administrativas como sí existen en los contratos públicos.
- Los convenios no deben contener prestaciones propias de los contratos porque, de tenerlas, se regirán por la legislación propia de los contratos contenida básicamente en la Ley 9/2017¹⁰³

Finalmente, deben distinguirse los convenios de los protocolos generales de actuación, caracterizados por la carencia de efectos vinculantes entre las partes (Toscano, 2017)

Como mejora de la actuación administrativa, se indica que la suscripción de convenios por las Administraciones Públicas deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, facilitar la utilización conjunta de medios y servicios públicos, contribuir a la realización de actividades de utilidad pública, además de cumplir con la legislación presupuestaria y la sostenibilidad financiera (art. 48.3).

La duración de estos convenios no podrá exceder de 4 años, salvo que por una determinada norma se prevea un plazo superior (art. 49.h.1º).

¹⁰³ Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (BOE del 9 de noviembre).

6. Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (LEBEP): La visión de la función pública desde el empleo público.

Con esta cuarta norma cerramos el análisis de los aspectos más importantes que, a nuestro juicio, deben presidir las modificaciones de la Administración Pública y su plasmación en la lucha contra el fraude en la Seguridad Social.

Con las dos anteriores leyes se ha hecho alusión al aspecto interno y externo de la Administración que harán posible la mejora de los servicios públicos pero, desde una visión interna también, hemos de ocuparnos de un aspecto tan trascendental en esta nueva visión como es lo relativa a los empleados públicos sin los que, lógicamente, todas estas transformaciones no serían posibles.

Como se alude en su preámbulo, se pretende con esta norma la integración, debidamente regularizadas, aclaradas y armonizadas, de la ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, y todas las demás disposiciones con rango de ley en materia de régimen jurídico de empleo público que lo hayan modificado.

El fundamento de la actuación en la función pública (art. 1) y de las principales líneas en que se ha de basar responden, pensamos, a los mismos motivos reflejados en las tres leyes anteriores analizadas y son producto del mismo ambiente sociopolítico y de demandas a las que se quiere dar cumplimiento. Son las siguientes:

- Transparencia.
- Evaluación y responsabilidad de la gestión. Dentro de este apartado, este Estatuto incide en un aspecto nuevo al señalar, sobre el personal directivo, que éste “estará sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de

eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados” (art. 13.3).

- Cooperación entre las Administraciones Públicas en la regulación y gestión del empleo público.

De forma más concreta, nos ocuparemos ahora de los derechos y deberes de los funcionarios y del espinoso asunto, por no resuelto, de la medición de su rendimiento.

6.1. Derechos y deberes de los empleados públicos. El problema de la evaluación de su productividad.

El Estatuto enumera los derechos y deberes de los empleados públicos en su Título III, modificado en parte por la disposición final decimocuarta de la Ley 3/2018 de Protección de Datos que introduce la letra j bis) en su artículo 14 para pasar a contemplar como derechos del funcionario público la intimidad en el uso de los dispositivos digitales y frente al uso de los sistemas de videovigilancia y geolocalización, y el derecho a la desconexión digital.

Entre otros derechos individuales que se enumeran se encuentra también el derecho a la progresión en la carrera profesional y a la promoción interna atendiendo a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad mediante la implantación de sistemas objetivos y transparentes de evaluación (art. 14.c).

El Estatuto se refiere a la evaluación del desempeño de los empleados públicos (art. 20) y define este desempeño como el procedimiento por el que “se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados”.

Esta evaluación ha de seguir los siguientes criterios:

- Transparencia.

- Objetividad.
- Imparcialidad.
- No discriminación.

Incluso, se afirma que la continuidad en un puesto obtenido por concurso quedará vinculada a la evaluación del desempeño y que la aplicación de la carrera profesional horizontal, las retribuciones complementarias que se fijan en atención a la especial dificultad técnica, la responsabilidad, dedicación, incompatibilidad exigible para el desempeño del puesto de trabajo o las condiciones en las que se desarrolla, y el cese del puesto de trabajo obtenido por concurso requerirán la aprobación previa de sistemas objetivos de evaluación del desempeño.

Se hacen depender, igualmente, las retribuciones complementarias de los empleados públicos de las características del puesto de trabajo, la carrera profesional o el desempeño, rendimiento o resultados alcanzados por el funcionario (art.22).

Se hace referencia igualmente en este texto normativo al derecho de igualdad entre hombres y mujeres en la función pública, adoptando medidas que eviten cualquier discriminación entre sexos, se ocupa del derecho a la igualdad de trato y de oportunidades y obliga a las Administraciones a la realización y puesta en práctica de un plan de igualdad de género (disposición adicional séptima).

Otro aspecto importante al que hace alusión este Estatuto, y que es una manifestación de los derechos de los propios empleados pero también creemos que de la transparencia administrativa, es la existencia de un Registro de Órganos de Representación del Personal (disposición adicional decimoquinta).

Se establece que las Administraciones Públicas deberán tener este Registro y en él se anotarán, al menos:

- La creación, modificación o supresión de los órganos de representación de los funcionarios, personal estatutario o de carácter laboral.
- La creación, modificación o supresión de las secciones sindicales, los miembros que las componen, y los delegados sindicales.
- Los créditos horarios de los miembros de los sindicatos, sus cesiones a otras representantes y las liberaciones sindicales.

Como norma general que debe presidir los datos de este Registro está la de la protección de datos de carácter personal. Esto, que entendemos que no es más que una obviedad y predicable igualmente para los registros de personal público, supone que lógicamente no puede hacerse mención en ellos de datos referentes a condición sexual, religión, estado civil u otros datos que puedan afectar a su esfera íntima, pero, en ningún caso, esta protección de datos debe limitar que se pueda acceder a los nombres de los representantes sindicales o a sus créditos horarios para el ejercicio de sus funciones.

Junto a los derechos de los empleados públicos, como hemos afirmado, también el Estatuto enumera sus deberes y código de conducta.

Aparte de principios éticos evidentes y ya conocidos como los de respeto a la Constitución y al ordenamiento jurídico, o los de lealtad y buena fe, se señalan otros que nos interesa remarcar como el de que actuarán de acuerdo a los principios de eficacia, economía y eficiencia (art. 53.8), principios de conducta como la obligación de informar a los ciudadanos sobre aquellas materias o asuntos que tengan el derecho a conocer y además han de facilitar el

ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones (art. 54.4), o la administración de los recursos y bienes públicos a los que tengan acceso por su actividad con austeridad y con la obligación igualmente de velar por su conservación (art. 54.5).

El Estatuto del Empleado Público ya hemos indicado que trata especialmente el problema del rendimiento del funcionario y sus consecuencias favorables o desfavorables dependiendo de si se alcanzan los objetivos propuestos, y esto constituye uno de los asuntos espinosos que aún no se ha resuelto satisfactoriamente en la función pública.

Cuando se habla del incentivo de productividad de los empleados públicos que retribuye ese especial esfuerzo, la dedicación extraordinaria o su interés o iniciativa, la Administración se encuentra con su difícil cuantificación y lo que realmente sucede es que se convierte en un complemento ligado al puesto de trabajo sin valorar aquellas circunstancias.

Sin embargo, de forma opuesta a lo dicho antes, algún sentencia hay ya que se pronuncia porque los pluses de productividad pueden variar en función del rendimiento y el interés en el trabajo. Es el caso de una funcionaria a la que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo le ha rebajado sus retribuciones en concepto de productividad porque “no cogía el teléfono, no obedecía instrucciones y trabajaba menos de lo debido”¹¹¹.

Pero es que además, estos complementos de productividad, como señala el abogado Antonio Delgado González (2014), en ocasiones no guardan relación con el rendimiento, esfuerzo o iniciativa de los funcionarios sino con los objetivos de los órganos administrativos donde

¹¹¹ Sentencia de 4 de diciembre de 2019. Roj: STS 388/2019.Pa

ellos prestan sus servicios; y estos no siempre han de coincidir con aquellos.

Al desvirtuarse estos complementos de productividad pueden causarse perjuicios tanto para los propios empleados públicos como para los ciudadanos.

Dice Antonio Delgado que “los empleados públicos se verán perjudicados porque su trabajo se va a valorar y retribuir en base a unos índices que son ajenos a su actividad. Y los ciudadanos se verán perjudicados porque puede suceder que frente a los mismos se ejerciten (o no se ejerciten) potestades administrativas para fines distintos de los fijados para ello en el ordenamiento jurídico. O sin tener en cuenta el principio de legalidad que la Administración pública ha de observar en su actuación (artículo 106 de la Constitución)”.

Las sentencias de 21 de marzo y 24 de mayo de 2013 del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo y la sentencia de la Audiencia Nacional de 18 de diciembre de 2013, dictada en el recurso de apelación interpuesto contra la de 24 de mayo, confirmándola, se refieren al complemento de productividad de los inspectores médicos del año 2011. El asunto se refería a las altas médicas practicadas por estos inspectores en contra de las bajas solicitadas por los trabajadores.

En las sentencias se sostiene, en relación a posibles abusos, que estas altas o bajas han de tener relación con la salud de los trabajadores y no con los incentivos de productividad de los inspectores y que de esta manera puede ponerse en peligro el derecho a la salud regulado en el artículo 43 de la CE.

Por su parte, la sentencia del Juzgado número 2 de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla de 26 de septiembre de 2013 se refiere a estos incentivos en la Guardia Civil de Tráfico y a las multas impuestas por sus

miembros. Sostiene el Juzgado que “no se puede imponer a los guardias una obligación de denunciar por denunciar”.

Aplicando estos principios al ámbito de la Seguridad Social y, en concreto a la lucha contra el fraude, advertimos contra las practicas consistentes en imponer a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para el cumplimiento de sus objetivos la realización de un número de actas de liquidación o sanción para recaudar más, o a los funcionarios de la TGSS un objetivo consistente en dar una serie de bajas a empresas o trabajadores motivadas porque sus relaciones laborales son ficticias, entre otros ejemplos que se podrían citar, para poder alcanzar sus objetivos de productividad.

Hay que tener presente, además, que los resultados obtenidos se desvinculan de las actuaciones posteriores que contra estos actos puedan efectuar los interesados y que muchas veces son favorables para ellos y, sin embargo, no se produce una merma después en el cobro de estos incentivos por los empleados públicos.

En definitiva, estos cumplimientos de los índices de productividad en base al cumplimiento de objetivos no pueden amparar conductas consistentes en liquidaciones de deudas inexistentes o la eliminación de movimientos de altas en base a relaciones laborales ficticias que no lo son con tal de lograrse aquellos incentivos económicos, pues podrían atentar contra el principio constitucional de la presunción de inocencia.

Por último, en esta importancia que da este Estatuto a la evaluación del desempeño de la actividad y que, lógicamente, guarda relación con la rendición de objetivos del que nos hemos ocupado ya a la largo de este estudio, citamos también que incluye como materia de negociación entre la Administración y los sindicatos más representativos “las normas que fijen los criterios y

mecanismos generales en materia de evaluación del desempeño” (art. 37.1.d).

Abordaremos a continuación un capítulo de trascendental importancia para conseguir esa Administración moderna que deseamos como es el de la planificación y distribución de sus recursos humanos.

6.2. Cómo planificar los recursos humanos.

Este Estatuto se ocupa de la planificación de los recursos humanos, dentro la de ordenación de su actividad profesional a la que se refiere su título V.

Dice esta norma (art. 69) que la planificación de los recursos humanos tiene como objetivo contribuir a la consecución de la eficacia en la prestación de servicios y de la eficiencia en la utilización de los recursos económicos disponibles. Y esto se ha de conseguir mediante:

- La dimensión adecuada de los efectivos disponibles.
- Su mejor distribución.
- La formación.
- La promoción profesional.
- La movilidad.

Prevé de la misma manera que las Administraciones puedan aprobar Planes para la ordenación de los recursos humanos que, entre otras, pueden incluir algunas de estas medidas:

- Análisis de las disponibilidades y necesidades de personal, en atención a su número, perfiles profesionales o niveles de cualificación.
- Previsiones sobre sistemas de organización del trabajo y modificaciones de estructuras de puestos de trabajo.
- Medidas de movilidad.

- Medidas de promoción interna, formación de personal y movilidad forzosa.
- Previsión de incorporación de efectivos a través de la Oferta de Empleo Público.

El Estatuto contempla la creación de un Registro de Personal, el intercambio homogéneo de información entre las Administraciones de los datos de personal, con sujeción a las limitaciones de la legislación de protección de datos, y obliga a las diferentes Administraciones a impulsar la gestión integral de los recursos humanos (art. 71).

La LEBEP pretende flexibilizar y modalizar la gestión de los recursos humanos en las Administraciones basado en criterios de eficacia y eficiencia y, en base a esto, contiene una importante afirmación al indicar que los puestos de trabajo se podrán agrupar atendiendo a sus características, para ordenar su selección, la formación y la movilidad (art. 73.3).

Dentro de esta planificación de recursos, es necesario el fomento de la movilidad voluntaria entre el personal de las Administraciones para una cobertura adecuada de los diferentes puestos de trabajo. En este sentido, el Estatuto establece que la AGE, las Comunidades Autónomas y la Administración Local establecerán medidas de movilidad interadministrativa preferentemente mediante Conferencia Sectorial u otros instrumentos de colaboración previstos (art. 84).

Obsérvese que este artículo utiliza el verbo “establecerán” para esta movilidad aunque, en honor de la verdad, esta previsión carece de un desarrollo adecuado en la actualidad y las Administraciones de los tres niveles existentes, incluso dentro de las diferentes entidades de un solo nivel de estos, en general, adolecen de poca “porosidad” a este fin; y así se ha puesto también de

manifiesto repetidamente por los sindicatos con representación en la función pública¹¹².

El profesor Francisco Javier Hierro Hierro (2011) distingue entre la inamovilidad de la condición de funcionario y la posible movilidad de su puesto de trabajo.

La inamovilidad de la condición de funcionario público no es un privilegio personal que él tiene sino la garantía de objetividad, imparcialidad y profesionalidad en el ejercicio de su actividad. Protege al funcionario frente al poder político de removerle o cambiarle sin que exista causa objetiva que lo justifique.

Sin embargo, esa garantía no es absoluta y hay que distinguirla de la permanencia en el puesto de trabajo concreto y ha de estar condicionada a la necesidad del servicio y a los procesos de reorganización administrativa. El funcionario carece de un derecho adquirido a esto, salvo a la inamovilidad de su residencia a y a su sueldo, como ha afirmado el Tribunal Supremo¹¹³.

Alude también el profesor Hierro a la insuficiente movilidad de los empleados públicos que permita una mejor adecuación del personal de las Administraciones para satisfacer los servicios públicos y aboga por flexibilizar las reglas de la movilidad funcional y, en su caso, geográfica del personal por necesidades de servicio y siempre con las garantías y compensaciones que procedan.

¹¹² Como ejemplos pueden citarse las declaraciones de Miguel Borra, presidente de la CSI-F, en el diario El País en mayo de 2017, URL: https://elpais.com/economia/2017/05/15/actualidad/1494867437_554796.html. Y de CCOO y UGT en noviembre de 2017, URL: www.sae.fsc.ccoo.es/noticias:253350--CCOO_y_UGT_trasladan_a_Funcion_Publica_su_preocupacion_por_la_situacion_de_la_negociacion_colectiva. Últimas consultas el 21 de mayo 2018._

¹¹³ Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso Administrativo, de 19 de diciembre de 1986. RJ 1986/7892.

Por último, si la movilidad dentro de una sola Administración es escasa y dificultosa, la cuestión se complica aún más con la movilidad entre las Administraciones o interadministrativa, en donde se produce una fuerte resistencia tanto por parte del empleado como por parte de cada Administración afectada por el miedo a la disminución de sus efectivos (Hierro, 2011).

Dentro del ámbito de la Administración de la Seguridad Social este problema también se pone de manifiesto impidiendo una adecuada redistribución de efectivos entre sus diferentes entidades. En los diferentes concursos de traslados se valoran como méritos la asistencia a cursos relacionados con las competencias propias de cada organismo y la experiencia acreditada en el desempeño de funciones concretas de cada uno de ellos, con la consecuencia de que si un empleado destinado en uno de ellos quiere obtener un puesto en otro deviene en algo prácticamente imposible al no haber podido realizar esos cursos ni poder acreditar esa experiencia necesaria al no estar allí adscrito con anterioridad.

Para solucionar este problema, pensamos que los cursos de perfeccionamiento se deberían poder solicitar por los empleados públicos de la Administración de la Seguridad Social sin distinción de entidades en las que estuvieran encuadrados, que hubiera cursos de competencias comunes a todas ellas y que la valoración de la experiencia previa se realizara sin atender a cuestiones concretas y específicas relacionadas con cada entidad sino con criterios más genéricos y omnicomprensivos; al menos hasta un cierto nivel predirectivo.

Esto incrementaría la posibilidad de trasvase de efectivos dentro de esta Administración y se lograría una mejor dotación para el desempeño más adecuado de los servicios públicos.

Si pensamos en una futura Agencia de la Seguridad Social Española o Administración Única de Seguridad Social Española, de lo que se hablado con insistencia, y a la que más adelante nos referiremos, y en la que se integrarían las Entidades Gestoras actuales y sus Servicios Comunes con el fin de lograr una mayor eficacia y eficiencia en su funcionamiento, la programación de cursos comunes a todos los organismos que actualmente la componen y que sirvan igualmente para todos sus empleados públicos se convierte en una verdadera prioridad.

6.3. Un grave inconveniente: La diferida entrada en vigor de la LEBEP.

Finalmente, en cuanto a la entrada en vigor de este Estatuto Básico del Empleado Público (disposición final cuarta), hemos de precisar que lo que se ha mencionado de evaluación de la actividad desempeñada por los empleados públicos y la modalización, en función de este parámetro, de las retribuciones complementarias, además de otras cuestiones de menor interés para los propósitos de este trabajo, se difiere al momento en que entren en vigor las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto.

Igualmente se indica que hasta que no se dicten esas leyes y normas de desarrollo en materia de Función Pública, se mantendrán en cada Administración sus normas vigentes en materia de ordenación, planificación y gestión de los recursos humanos mientras que no se opongan a lo establecido en este Estatuto de 30 de octubre de 2015.

Hasta el momento, ninguna norma de desarrollo se ha publicado dentro de la AGE.

6.4. Las causas desmotivadoras que impiden una reforma del empleo público en profundidad.

Podríamos preguntarnos por el porqué de esta situación, qué ha sucedido para que no se haya podido completar la ansiada y necesaria reforma en profundidad de la función pública, qué fuerzas o factores han contrarrestado este anhelo.

Han pasado ya 13 años desde que se aprobó el Estatuto Básico del Empleado Público¹¹⁴, en cumplimiento del mandato establecido en el artículo 103.3 CE de proceder al desarrollo por ley de un Estatuto para los funcionarios públicos, refundido hoy en el Decreto Legislativo 5/2015, al que ya hemos hecho referencia repetidamente.

Dicho Estatuto, como señala el abogado especialista en Derecho Público Carlos Moreno Rodríguez al que seguimos a continuación, nace como un intento de racionalizar la dispersa normativa anterior, compuesta fundamentalmente por (Moreno, 2017) la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964¹¹⁵, la Ley 30/1984 de mediadas para la reforma de la función pública¹¹⁶, los decretos de acceso y situaciones administrativas de 1995¹¹⁷

¹¹⁴ Ley 7/2007, de 12 de abril (BOE del 13 de abril).

¹¹⁵ Decreto 315/1964, e 7 de febrero, por el que se aprueba la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado (BOE del 15 de febrero).

¹¹⁶ Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública (BOE del 3 de agosto).

¹¹⁷ Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado (BOE del 10 de marzo) y Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Situaciones Administrativas de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado (BOE del 10 de abril).

y el decreto de 1986 en materia disciplinaria¹¹⁸, y se caracterizaba por la previsión de un desarrollo posterior que, parafraseando este autor al profesor Martín Rebollo, se trataba de un Godot que no acaba de llegar y así continuamos año tras año.

El Estatuto Básico del Empleado Público pretendió ser una norma de aplicación a todas las Administraciones Públicas y a todo su personal, y para ello era necesario proceder a su desarrollo reglamentario que se ocupara de cuestiones como:

- La carrera administrativa y la promoción interna.
- El sistema de retribuciones.
- El sistema de provisión de puestos de trabajo y la movilidad.
- La carrera horizontal de los empleados públicos.
- La evaluación del desempeño profesional.

Estas importantes materias, y algunas tan novedosas como la evaluación del desempeño o la carrera horizontal, no podían dilatarse mucho en el tiempo en espera de un ulterior desarrollo reglamentario y se tuvo que acudir a la redacción de unas instrucciones provisionales de carácter interpretativo de dicho Estatuto redactadas por la Secretaría General para la Administración Pública¹¹⁹; y esta transitoriedad, aludiendo de nuevo a Martín Rebollo, “ha devenido el régimen jurídico ordinario”.

¹¹⁸ Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado (BOE del 17 de enero).

¹¹⁹ Resolución de 21 de junio de 2007, de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se publican las Instrucciones, de 5 de junio de 2007, para la aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público en el ámbito de la Administración General de Estado y sus organismos públicos (BOE del 23 de junio).

Estas instrucciones provisionales no solo incluyen disposiciones aplicables hasta que se desarrollen las leyes del Estatuto del Empleado Público, sino también aquellas otras previas a dicho Estatuto que continúan vigentes mientras que no se opongan a él.

La cuestión se ha complicado aún más por el hecho de que las autonomías no han esperado al Estatuto y comenzaron a desarrollar los preceptos abstractos y generales contenidos en él en sus propias leyes de función pública por lo que, como sigue afirmando Carlos Moreno, “el Godot que esperamos vendrá acompañado de 17 amigos”¹²⁰.

¹²⁰ Las leyes más significativas, siguiendo lo establecido en el BOE, Código de la Función Pública Normativa Autonómica (actualizado a 17/04/2018), son las siguientes:

Andalucía:

- Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía.

Aragón:

- Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero, de la Diputación General de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Asturias:

- Ley 3/1985, de 26 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública de la Administración del Principado de Asturias.

Islas Baleares:

- Ley 3/2007, de 27 de marzo, de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Illes Balears.

Canarias:

- Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria.

Cantabria:

- Ley 4/1993, de 1 de abril, de Función Pública.

Castilla La Mancha:

- Ley 3/1988, de 13 de diciembre, de ordenación de la Función Pública de Castilla La Mancha.
- Ley 4/2011, de 10 de marzo, de Empleo Público de Castilla La Mancha.

Castilla y León:

-
- Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León.

Cataluña:

- Decreto Legislativo 1/1997, de 31 de octubre, por el que se aprueba la refundición en un Texto único de los preceptos de determinados textos legales vigentes en Cataluña en materia de función pública.
- Ley 9/1986, de 10 de noviembre, de Cuerpos de Funcionarios de la Generalidad de Cataluña.

Extremadura:

- Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura.

Galicia:

- Decreto Legislativo 1/2008, de 13 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de la función pública de Galicia.
- Ley 16/2010, de 5 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público autonómico de Galicia.
- Ley 2/2015, de 29 de abril, de empleo público de Galicia.

La Rioja:

- Ley 3/1990, de 29 de junio, de Función Pública de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Madrid:

- Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid.
- Ley 4/1989, de 6 de abril, de Provisión de Puestos de Trabajo Reservados a Personal Funcionario de la Comunidad de Madrid.

Murcia:

- Decreto Legislativo 1/2001, de 26 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de la Función Pública de la Región de Murcia.

Navarra:

- Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.
- Ley Foral 13/2012, de 21 de junio, de medidas urgentes en materia de personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.

País Vasco:

- Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca.

Estas leyes autonómicas, en algunos casos, han innovado en aspectos relevantes no contenidos en las leyes estatales, pero el resultado puede ser el de una mayor fragmentación y complejidad que dificulta la reforma de la función pública en España, y esto a pesar de que la LRJSP pretende acabar con la excesiva profusión y fragmentación orgánica.

Ante la falta de desarrollo del Estatuto del Empleado Público, hay una coexistencia de normas vigentes con contenidos y ámbitos territoriales distintos, que complican la aplicación del ordenamiento jurídico a cada caso.

Carlos Moreno concluye que desde 1964, con la Ley de Funcionarios Civiles del Estado anteriormente citada, se está reconociendo la “urgente necesidad” de una reforma completa de la función pública pero que, a pesar de que ha habido algunas reformas en estos años, de forma completa no ha habido ninguna (Moreno, 2017).

Esta falta de desarrollo normativo del EBEP no es algo casual ni se debe a una mera negligencia u olvido de los poderes públicos sino que, lo planteamos como hipótesis, ese abordaje definitivo de la reforma de la función pública, que esa ausencia de modernización profunda de las Administraciones Públicas para adaptarse a los importantes retos y cambios del futuro impuestos, sobre todo por la revolución tecnológica en materia de comunicaciones, se debe a tres razones principales: el clientelismo de los partidos políticos, las resistencias de los considerados “cuerpos de élite” de la Administración, singularmente de la AGE, y el desfase sindical en sus planteamientos referidos a la Administración Pública.

Valencia:

- Ley 10/2010, de 9 de julio, de ordenación y gestión de la Función Pública Valenciana.

Sobre la primera cuestión, esto es, el clientelismo político, pensamos que sigue habiendo una gran resistencia por parte de los partidos políticos sobre el poder de renunciar a su influencia en los puestos decisivos de la Administración, que supondría la renuncia a colocar a sus afines que sirvan de correo de transmisión de sus consignas políticas y propósitos; la ocupación de estos puestos por directivos auténticamente profesionales mediante sistemas de selección preponderantemente objetivos implicaría la imposibilidad o, al menos, una importante merma de aquella influencia política.

Sobre la segunda causa, esto es, la resistencia de los cuerpos de élite funcionariales a esta reforma profunda se debe a la pérdida de grandes dosis de influencia política y administrativa y de muchos de los privilegios que aún mantienen¹²².

El EBEP y leyes como la LRJSP tienen una vocación simplificadora de la Administración y una tendencia a la unificación y homogeneización de tareas y requisitos para los empleados públicos, pero es un hecho que hasta el momento presente determinados cuerpos funcionariales ocupan los puestos más significativos de cada uno de los Ministerios y esto les permite una implicación, si no confusión, con las instancias políticas de ellos y su consecuencia del mantenimiento de privilegios en materia de complementos específicos y de productividad más elevados que el resto, sin justificación comparativa en la actualidad, al mismo tiempo que con ello logran conservar

¹²² Nos ha parecido interesante en este sentido el artículo de Andrés Villena “Funcionarios de élite se erigen en guardianes del poder político y económico establecido”. URL:

<https://www.bez.es/54556905/Los-guardianes-del-Estado-podrian-ser-tambien-los-de-la-democracia-html>.

Última consulta el 1 de febrero de 2019.

su estatus profesional y su prestigio social por encima del resto.

Por último, los sindicatos dentro del ámbito de la Administración Pública, donde creemos que conservan importantes cuotas de poder debido sobre todo a las características y naturaleza de la función pública, no han sabido adaptarse a los condicionamientos actuales de la vida pública ni a los cambios en las relaciones de trabajo provocados por las nuevas tecnologías, y continúan aferrados a un modelo decimonónico de función pública, de jefes y subordinados, de incrementalismo de plantillas y de defensa numantina de posturas inmovilistas y de privilegios de la clase funcionarial, que chocan frontalmente con las exigencias de una función pública moderna que trata de diseñar el EBEP.

Para contrastar la veracidad de esta hipótesis, autores como Carlos Ramío se han ocupado a fondo de las características de la Administración Pública pasada, presente y futura, y a estos efectos, José del Val haciendo un resumen en su blog¹²³ del contenido de dos artículos publicados en el diario El País, indica los siguiente (Ramío, 2017c) y 2018):

- En los 40 años que llevamos de democracia en España, las Administraciones Públicas han mejorado notablemente en la prestación de sus servicios pero no se han preocupado de llevar a cabo la modernización de su arquitectura organizativa.
- El reto de las TIC exigen modelos contingentes, adaptables a los cambios y flexibles, pero las

¹²³ Puede consultarse en: Un diagnóstico acertado sobre la situación actual de las Administraciones Públicas en España (Carles Ramío dixit), 27 de abril de 2018. URL:

<https://administracionespublicas.wordpress.com>.

Última consulta el 28 de mayo 2018.

Administraciones continúan con sus tradiciones e inercias.

- La importante parcela de la gestión del personal está totalmente obsoleta, más propia del siglo XIX que del XXI.
- Los nuevos empleados entran en un modelo normativo y de gestión de recursos humanos que no define competencias, aptitudes ni actitudes.
- Caos absoluto en los diferentes vínculos contractuales: funcionarios interinos y empleados públicos laborales ocupan puestos iguales pero disponen de derechos diferentes.
- Existencia de una estructura de cuerpos y grupos que responden esencialmente a lógicas corporativas.
- Sistemas retributivos desfasados, irracionales e injustos, muy alejados de los existentes en el mercado privado. No retribuyen el rendimiento ni los resultados obtenidos, sino casi exclusivamente el puesto de trabajo que cada uno desempeña, con independencia o no de su justificación. Además, es un hecho que los empleados públicos de menos nivel suelen estar mejor retribuidos que en la empresa privada, mientras que los directivos encuentran salarios sensiblemente por debajo de ella.
- Régimen disciplinario draconiano pero casi nunca se aplica.
- Falta de diseño de una auténtica carrera horizontal y de una carrera directiva.
- Falta una política adecuada de evaluación del desempeño.
- Se continúa con la selección de empleados basada casi exclusivamente en criterios memorísticos y con un

temario desfasado que perderá su vigencia en pocos años.

- Baja calidad institucional, señalando como culpables de esta situación a los partidos políticos presentes en los gobiernos de las distintas Administraciones, los sindicatos y a las lógicas corporativas de los diferentes cuerpos de funcionarios.
- Los cargos públicos hacen y deshacen a su antojo, cesan a directivos valiosos y profesionales en muchos casos y los sustituyen por otros más afectos y sumisos. Este autor señala que el mandato legal del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) de que se regule una dirección pública profesional no se ha llevado a efecto.
- Hay un gran clientelismo institucional; no todos los empleados son reclutados bajo criterios de mérito, igualdad y capacidad.
- La ley de Transparencia en España ha llegado tarde y mal. El modelo de transparencia que se ha adoptado está lejos de los estándares modernos y se ha pasado de una transparencia opaca a otro translúcida.
- Existencia de múltiples inercias conservadoras de tipo corporativo y sindical.
- El modelo actual de función pública, señala Ramió, literalmente no sirve ya y es necesario sustituirlo por otro totalmente nuevo que logre las expectativas planteadas.
- Se pronuncia porque se supriman los sistemas de selección espurios de los empleados públicos y se sustituyan por otros estrictamente meritocráticos a la vez que se regule de una vez el estatuto del directivo público.

- Afirma Ramió que la Administración debería contar con más personal laboral que funcionario, pero su contratación ha de ser estable y basada igualmente en sistemas meritocráticos también. A la vez, debe haber también casos de autoempleo para actividades concretas y de naturaleza temporal, sin vinculación estable con la Administración.
- Como en muchos puestos de nivel superior las retribuciones son bajas y no hay movilidad horizontal de unos cuerpos a otros, se crean jefaturas artificiales para elevar esas retribuciones escasas sin ser necesarias en modo alguno. Además, hay verdaderos paraísos retributivos totalmente injustificados y muchas veces son ocupados por una especie de sistema de regalías, en pago de favores.
- En materia de movilidad y ante su falta en líneas generales, se propugna en estos artículos por una apuesta decidida de su impulso para garantizar un mejor equilibrio entre todos los departamentos; no hay excusa para tratar de impedir la movilidad entre las diversas Administraciones Públicas e incluso, se afirma, que habría que cambiar el concepto de comisión de servicios por el de movilidad.
- Finalmente, en la era de la robótica, no tiene ya sentido que los empleados públicos cualificados no trabajen en entornos diáfanos, sin teléfonos fijos, reduciéndose los despachos cerrados. Se apuesta por las impresoras compartidas, por el uso de dispositivos portátiles y teléfonos móviles, por la utilización de herramientas en la “nube”, la implantación progresiva del teletrabajo y la sustitución de los controles horarios por el cumplimiento de objetivos y la realización de proyectos.

Si se relaciona esta situación de la Administración Pública, su falta de agilidad, flexibilidad y adaptación a los cambios, la poca permeabilidad y cooperación entre los distintos cuerpos que la componen, las retribuciones de los empleados públicos en base al puesto de trabajo que desempeñan y no del resultado de su gestión, o la casi total ausencia de movilidad interadministrativa, con la lucha contra el fraude en la Seguridad Social, motivo principal de este trabajo, se puede observar fácilmente que todas esas circunstancias son importantes rémoras que impactan en la línea de flotación de este propósito, y que mientras este desarrollo normativo siga ausente, los resultados de esta lucha continuarán siendo insuficiente para este amplio y difícil empeño.

Analizados hasta ahora los principios contenidos en la normativa reciente con impacto en la Administración Pública y su necesaria reforma en base a ellos, nos centraremos ahora en la Administración de la Seguridad Social y su relación con la lucha contra el fraude en su ámbito. Pensamos que sin una verdadera reforma en profundidad de la función pública y, en concreto, con todo lo que tiene que ver con la parte de la Administración de la Seguridad Social, no es posible una actuación decidida y con éxito en la lucha contra el fraude en el sistema de protección social en España.

PARTE II.

Nueva concepción de la Administración Pública en la lucha contra el fraude. Un estudio de caso: la Seguridad Social.

Hasta ahora hemos expuesto en nuestro estudio los cambios que se han producido, y se siguen produciendo constantemente, en el seno de la Administración pública motivados por el avance de las TIC y su influencia en la Administración electrónica, en la apertura de los datos e información públicos, en el incremento de la participación y empoderamiento ciudadano y, consecuencia de todo ello, en la necesidad de una rendición de cuentas públicas que sirva para incrementar la eficacia, eficiencia y legitimidad de los poderes públicos y, en definitiva, una mayor democratización de ellos.

Ahora, continuamos nuestra tesis abordando el análisis de la influencia que tiene esta evolución y los nuevos principios de funcionamiento de la Administración en el propio diseño y desarrollo de los servicios públicos, haciendo hincapié en algo que continuamente centra la atención de todos los medios de comunicación, y que consideramos que tiene actualmente una gran importancia, como es la lucha contra el fraude en la Seguridad Social.

Repetimos nuestra hipótesis de partida: la Administración pública, aun habiendo mejorado indudablemente en ciertos aspectos, no ha conseguido trasladar a su fuero interno estos nuevos principios inspiradores y, lo que es peor, dudamos de que ella tenga la intención real de llegar hasta las últimas consecuencias de ellos, unas veces por inercias y otras por resistencias evidentes a estos cambios. Antes bien, ideas como la transparencia o la flexibilidad y simplificación de los procedimientos no son, con

frecuencia, más que ideas propagandísticas sin un reflejo real.

Entendemos que si se interiorizan realmente estas ideas, ya recogidas normativamente en muchos casos, se mejorará el funcionamiento de la actividad administrativa en todos los órdenes, y también en los resultados de la lucha contra las conductas defraudatorias de naturaleza sociolaboral.

En nuestras conclusiones a esta tesis se hará referencia a medidas concretas que atañen a la configuración de la Administración pública al amparo de estos nuevos principios inspiradores, que pensamos que tendrán un efecto muy positivo contra esas actitudes no deseadas.

Capítulo III.

El sistema de protección social en España: problemas de sostenibilidad y soluciones propuestas.

1. Metodología utilizada.

En este capítulo hemos acudido para centrar la problemática del fraude en la Seguridad Social a un breve análisis histórico de qué ha sido el sistema de protección social en España desde sus inicios a comienzos del siglo pasado. Se han rastreado los datos que aparecen en la propia página web de la Seguridad Social y se han completado con las aportaciones que la doctrina científica ha llevado a cabo sobre los principales hitos históricos, tanto desde el punto de vista de las instituciones que iban apareciendo para la gestión de la protección social como de la evolución del contenido de las prestaciones que se han estado reconociendo.

De la misma manera, para fijar y concretar esta evolución, el BOE y su antecedente en la Gaceta de Madrid han sido

objeto de consulta para la concreción de cada uno de estos hechos más significativos.

En segundo lugar, se acomete en este estudio las causas de la crisis de sostenibilidad de la Seguridad Social poniéndose de manifiesto desde un punto más bien estadístico y sociológico las principales variables que han incidido para llegar a esta situación; el CIS, el INE y las aportaciones de estudiosos de estos temas principalmente nos han valido para presentar el panorama de la situación.

Se estudian también las posibles soluciones más relevantes que desde un punto de vista académico se proponen para paliar el déficit de ingresos sobre gastos que padece la Seguridad Social de nuestro país.

Finalmente, si la financiación del sistema de Seguridad Social depende en su casi totalidad de las aportaciones de empresarios y trabajadores, nos parece oportuno tratar los cambios que están teniendo lugar en las relaciones laborales motivados por el desarrollo de las TICs y repercusión en dicha financiación. Para esto, hemos utilizado determinados estudios al respecto y analizado diversas aportaciones periodísticas.

2. Breve introducción sobre el sistema de Seguridad Social y la Administración de la Seguridad Social en España.

Haciendo un minucioso rastreo entre las leyes del cuerpo normativo español sobre el tema, en líneas generales, los principales hitos legislativos sobre la Seguridad Social que queremos destacar históricamente son los que ahora mencionamos, partiendo de la Comisión de Reformas Sociales creada en 1833 para la mejora de las clases trabajadoras menos favorecidas.

La evolución del sistema de Seguridad Social en España ha ido desde un sistema desconexo de seguros sociales

independientes entre sí y que fueron surgiendo al albur de las necesidades que se iban presentando, conocido como modo bismarckiano de seguros sociales, a imagen de lo sucedido en esa época en Alemania bajo las órdenes del Canciller Otto Von Bismarck; hasta llegar a un sistema conocido como beveridgiano, más estructurado y coordinado, llamado así por su influencia del Informe Beveridge¹²⁴ en el Reino Unido tras la Segunda Guerra Mundial (González, 1997; Moreno, Sarasa, 1992).

Por diferentes autores se ha dicho que los sistemas de Seguridad Social europeos son productos, en gran medida, de la reacción que tuvieron los países occidentales frente a las medidas sociales de carácter igualitario puestas en prácticas por la Unión Soviética y los países de su área de influencia, y para evitar un efecto de contagio revolucionario en su población (Fontana, 2017).

La propia web de la Seguridad Social española recoge la evolución histórica de dicho sistema de protección social, fruto de la anterior evolución señalada¹²⁵.

El primer antecedente, al margen de instituciones que se dedicaban a labores caritativas o de beneficencia de forma errática y no generadora de derechos, como hemos dicho ya, se encuentra en la Comisión de Reformas Sociales de 1833¹²⁶, dedicada al análisis y estudio de las mejoras en las

¹²⁴ Llamado así por el informe que el profesor William Beveridge, por encargo del gobierno británico, le entregó el 20 de noviembre de 1942.

¹²⁵ www.seg-social.es/Internet_1/LaSeguridadSocial/Historiadelaseguridad47711/index.htm.

Última consulta el 9 de marzo 2018.

¹²⁶ Fue creada por Real Decreto de 5 de diciembre de 1893 (Gaceta de Madrid del 10 de diciembre), con el rimbombante título de “Comisión para el estudio de las cuestiones que interesan a la mejora o bienestar de las clases obreras, tanto agrícolas como industriales, y que afectan a las relaciones entre capital y trabajo”. Posteriormente, en 1990, con

condiciones de trabajo y salud de las clases obreras de entonces. Consecuencia de ella, en 1900 se promulga la Ley de Accidentes de Trabajo (Ley Dato)¹²⁷, con un concepto de accidente de trabajo prácticamente inalterado hasta la actualidad¹²⁸, y que crea el primer seguro social de los que después se fueron creando de forma desordenada, motivados por la presión de las necesidades sociales, y sin configurar lo que se entiende por un verdadero sistema de Seguridad Social, estructurado y coordinado.

En el año 1908 nace el Instituto Nacional de Previsión¹²⁹, el primer organismo propio de gestión y en el que se integran las cajas de los seguros sociales que progresivamente iban surgiendo.

A lo largo de estos años aparecen los seguros sociales del Retiro Obrero (1919)¹³⁰, el Seguro Obligatorio de Maternidad (1929)¹³¹, el Seguro de Paro Forzoso (1931)¹³², el Seguro de Enfermedad (1942)¹³³, el Seguro Obligatorio

ocasión de su reestructuración, se le simplificó la denominación por la de Comisión de Reformas Sociales.

¹²⁷ Ley de 30 de enero de 1900 (Gaceta de Madrid de 31 de enero).

¹²⁸ Ley de Accidentes de Trabajo, art. 1º: “Entiéndese por accidente toda lesión corporal que el operario sufra con ocasión o por consecuencia del trabajo que ejecuta por cuenta ajena”.

En la actualidad, el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, art. 156: Es accidente de trabajo “toda lesión corporal que el trabajador sufra con ocasión o por consecuencia del trabajo que ejecute por cuenta ajena”.

¹²⁹ Creación por Ley de 27 de febrero de 1908 (Gaceta de Madrid de 29 de febrero).

¹³⁰ Creado por Decreto Ley de 11 de marzo de 1919 (Gaceta de Madrid de 12 de marzo).

¹³¹ Creado por Real Decreto Ley de 22 de marzo de 1929 (Gaceta de Madrid de 24 de marzo).

¹³² Creado por Decreto de 30 de septiembre de 1931 Gaceta de Madrid de 2 de octubre).

¹³³ Creado por Ley de 14 de diciembre de 1942 (BOE del 27 de diciembre).

de Vejez e Invalidez (1947)¹³⁴, entre otros más, que fueron configurando una red de protección progresiva aunque, sin duda, con grandes deficiencias y escasa cobertura social.

Ante esa insuficiencia aseguradora, nace en 1954 otro mecanismo de protección conocido como el Mutualismo Laboral¹³⁵ integrado por Mutualidades Laborales organizadas por sectores productivos, y destinado a complementar la protección social que dispensaba el Instituto Nacional de Previsión.

Esta dispersión de entidades y de aseguramientos hizo muy difícilmente gestionables estos seguros sociales y provocó también un importante déficit financiero.

Para intentar una gestión más racional y coordinada, ya por influencia de Beveridge, en 1963 se publicó la Ley de Bases de la Seguridad Social¹³⁶, que pretendía la implantación de un modelo unitario e integrado de protección social, basado en el sistema de reparto, frente al de capitalización, de gestión pública y con participación también del Estado en su financiación. Fruto de esta Ley de Bases, se aprobó en 1966¹³⁷ la Ley General de la Seguridad Social pero, como se ha señalado, el régimen de Seguridad Social en aquellos años continuaba siendo muy incompleto e insuficiente, las prestaciones llegaban a capas muy reducidas de la sociedad y eran de cuantías muy escasas; además, la gestión seguía llevándose a cabo por una multiplicidad de entidades de muy difícil coordinación.

¹³⁴ Creado por Decreto de 18 de abril de 1947 (BOE del 5 de mayo).

¹³⁵ Creado por el Decreto de 10 de agosto de 1954 (BOE de 13 de septiembre).

¹³⁶ Ley de 28 de diciembre de 1963 (BOE del 30 de diciembre).

¹³⁷ Ley de 21 de abril de 1966 (BOE del 22 de abril).

La profesora María Gema Quintero Lima (2008), a la que seguimos en los párrafos siguientes que tratan de la evolución concreta de los seguros sociales, resumiendo estos inicios de la Seguridad Social en España, afirma que la protección efectiva por Accidente de Trabajo era muy escasa por cuanto se trataba de un seguro de suscripción voluntaria, que afectaba sólo a determinados sectores productivos y, además, los empresarios quedaban liberados de su abono en caso de fuerza mayor extraña al trabajo.

No fue hasta 1932, dentro del contexto de la República, con la publicación de una nueva Ley de Accidentes de Trabajo¹³⁸ cuando se transformó en un seguro de naturaleza obligatoria dando entrada en su gestión a las Mutuas Patronales.

Por lo que se refería al Retiro Obrero, éste alcanzaría a toda la población mayor de 65 años asalariada pero cuyo haber anual por todos los conceptos no excediera de 4.000 pesetas. La pensión vitalicia inicial que garantizaba fue de 365 pesetas.

El seguro de maternidad incluía un subsidio para contribuir a los gastos del parto y el periodo posterior de descanso obligatorio, pero no fue hasta los tiempos de la dictadura de Primo de Rivera cuando en 1929¹³⁹ se incluyó la asistencia sanitaria.

Como dato a resaltar, producto de la realidad de la época caracterizada por una estructura familiar muy extensa, la protección familiar estaba prevista únicamente para asalariados y funcionarios públicos con 8 o más hijos a su cargo.

¹³⁸ Ley de 4 de julio de 1932 (Gaceta de Madrid de 7 de julio).

¹³⁹ Real Decreto Ley de 22 de marzo de 1929 (Gaceta de Madrid de 24 de marzo).

Durante la 2ª República, como ya se ha adelantado con relación a la Ley de Accidentes de Trabajo, se produjo un periodo relevante en el desarrollo de la protección social.

Así, el Derecho a la Seguridad Social adquirió consideración de derecho constitucional cuando en el artículo 46 de la Constitución se estableció que “la república asegurará a todo trabajador las condiciones necesarias para una existencia digna. La legislación social regulará los casos de seguro de enfermedad, accidente, paro forzoso, vejez, invalidez y muerte”.

En esta coyuntura favorable a la mejora de la protección social, se crea en 1935¹⁴⁰ la Inspección de los Seguros Sociales encargada de velar por el cumplimiento de esa normativa.

Durante el periodo de la Guerra Civil es interesante mencionar que la legislación de seguros sociales se escindió y duplicó entre 1936 y 1939 rigiendo una normativa republicana y otra nacional representada esta última en el Fuero del Trabajo¹⁴¹ cuya declaración X establecía que “la previsión proporcionará al trabajador la seguridad en el infortunio (...) a cuyo efecto se incrementarán los seguros sociales de vejez, invalidez, maternidad, accidente de trabajo, enfermedad profesional, tuberculosis y paro forzoso (...)”.

En la etapa franquista posterior a la Guerra Civil fueron surgiendo los diferentes seguros sociales igualmente de forma descoordinada y conforme las necesidades los iban demandando.

En 1939¹⁴² se implantó el seguro de vejez, sustituyendo la mencionado Retiro Obrero y a su sistema de capitalización

¹⁴⁰ Decreto de 28 de junio de 1935 (Gaceta de Madrid de 30 de junio).

¹⁴¹ Decreto de 9 de marzo de 1938 (BOE del 10 de marzo).

¹⁴² Ley de 1 de septiembre de 1939 (BOE del 9 de septiembre).

inicial, con unas nuevas pensiones, ahora fijas, que ascendían a un montante de 3 pesetas al día.

Por último, se reformó el seguro de paro forzoso por la Ley de 1961¹⁴³ que creó el Seguro Nacional de Desempleo pero excluyendo las actividades agropecuarias, a pesar de que en esa época eran muy significativas.

En resumidas cuentas, sigue afirmando Quintero Lima, puede decirse que en esta etapa los seguros sociales protegían fundamentalmente a los asalariados, su finalidad era la garantía del salario perdido por la contingencia acaecida pero, sin embargo, las prestaciones que se otorgaban se calculaban sobre unas escalas irreales en detrimento de la calidad de esta protección.

Cuando surge el Mutualismo Laboral, como ya hemos afirmado, se trataba de completar a los Seguros Sociales Unificados, mejorando sus prestaciones que eran compatibles con las de los seguros sociales, pero el problema fue que sólo aseguraban a los distintos trabajadores de las diferentes ramas productivas y se establecieron relaciones jurídicas diferenciadas de las de los seguros sociales porque cada Mutualidad Laboral contaba con diferente capacidad económica dependiendo del sector que abarcaba.

Para intentar corregir esta situación, se publicó en 1972 la Ley de Financiación y Perfeccionamiento de la Acción Protectora¹⁴⁴, que quiso elevar el poder adquisitivo de las pensiones públicas, tratando de adaptar la cotización de los trabajadores a los salarios reales sustituyéndose las bases tarifadas, se dulcificaron algunos requisitos de acceso a las prestaciones, se amplió su catálogo y algunos otros beneficios más, sin procurarles, en contrapartida

¹⁴³ Ley de 22 de julio de 1961 (BOE de 24 de julio).

¹⁴⁴ Ley de 21 de junio de 1972 (BOE del 22 de junio).

necesaria, una adecuada financiación, por lo que el resultado de esta ley tampoco fue significativo.

En el año 1974, con el propósito de racionalizar la múltiple legislación existente, se promulga un texto refundido como Ley General de la Seguridad Social¹⁴⁵, aunque no acabó del todo con la dispersión normativa existente.

No fue hasta el restablecimiento en España de un régimen democrático cuando se creó un verdadero sistema de Seguridad Social, aunque no exento de dificultades debido al déficit demográfico, al alargamiento de la esperanza de vida y a los bajos niveles de empleo existentes.

La CE¹⁴⁶, por su parte, en su art. 41 prevé que “los poderes públicos mantendrán un régimen público de seguridad social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo”, añadiendo que “la asistencia y prestaciones complementarias serán libres”.

Como una consecuencia más de los Pactos de la Moncloa¹⁴⁷, con el objetivo principal de racionalizar el sistema de Seguridad Social en España, simplificando la multitud de organismos que la gestionaban, y de dar paso a la participación de los agentes sociales, se promulgó el Real Decreto Ley 36/1978, de 16 de noviembre, de gestión

¹⁴⁵ Decreto 2065/1974, de 30 de mayo (BOE de 20 de julio).

¹⁴⁶ Aprobada por las Cortes Generales el 31 de octubre de 1978, ratificada en referéndum el 6 de diciembre de 1978 y sancionada por el Rey el 27 de diciembre de 1978 (BOE del 29 de diciembre).

¹⁴⁷ Documento aprobado en el Palacio de la Moncloa el 27 de octubre de 1977, aunque fueron formalmente dos: el Acuerdo sobre el programa de saneamiento y reforma de la economía y el Acuerdo sobre el programa de actuación jurídica y política. El texto completo puede consultarse en

www.mpr.gob.es/servicios2/publicaciones/vol17/index.html.

Última consulta el 13 de marzo 2018.

institucional de la Seguridad Social, de la Salud y del Empleo (BOE del 18 de noviembre), estableciendo los siguientes organismos de gestión:

- El Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), que se encargará de la gestión de las prestaciones económicas del sistema (Art. Primero.Uno.Uno).
- El Instituto Nacional de la Salud (INSALUD), para la gestión de las prestaciones sanitarias (Art. Primero.Uno.Dos).
- El Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSSERSO), encargado de la gestión de los servicios sociales (Art. Primero.Uno.Tres)
- El Instituto Social de la Marina (ISM), encargado de la gestión de los trabajadores del mar (Disposición adicional tercera).
- La Tesorería General de la Seguridad Social, con carácter de Servicio Común del sistema que, bajo el principio de solidaridad financiera, se convierte en la caja única para la financiación de la Seguridad Social (Disposición adicional segunda).
- El Instituto Nacional de Empleo (INEM) para la gestión de las prestaciones contributivas de desempleo (Art. Quinto. Uno).

Junto a los ya citados, es importante señalar que, fruto del desarrollo incipiente de las TIC y de la necesidad de trasladarlas al ámbito de la gestión de la Seguridad Social, en 1980 se creó también la Gerencia de Informática de la Seguridad Social (GISS)¹⁴⁸, con carácter también de Servicio Común al igual que la TGSS, para la gestión de los

¹⁴⁸ Orden del entonces Ministerio de Sanidad y Seguridad Social de 8 de enero de 1980 (BOE del 25 de enero).

servicios informáticos y bases de datos de las entidades antes citadas y creadas por el Real Decreto Ley 36/1978.

Posteriormente, en los años ochenta, se continuó por parte de los sucesivos gobiernos socialistas desde 1982 hasta 1996 abordando la legislación sobre la mejora de la acción protectora para colectivos hasta entonces no cubiertos y dirigida a la consolidación de la estabilidad económica de su gestión. En este sentido, la Ley 26/1985 de Medidas Urgentes¹⁴⁹ trató de contener el excesivo gasto en prestaciones públicas y se pone como objetivo el refuerzo del carácter profesional y contributivo de las pensiones de vejez e invalidez.

Se intentó con estas medidas incrementar las bases de cotización para equipararlas a los salarios reales que percibía cada trabajador, la revalorización de la cuantía de las pensiones en función del Índice de Precios al Consumo (IPC), la ampliación de los periodos de carencia necesarios para acceder a las diferentes prestaciones públicas y la separación de las fuentes de financiación de la Seguridad Social, de forma que las prestaciones contributivas se financien con las aportaciones de empresarios y trabajadores en forma de cotizaciones sociales y las no contributivas tengan una financiación de tipo impositivo. Esto permitirá la generalización de la asistencia sanitaria que adquirirá, de esta manera, un carácter cuasi universal en España, pues quedaban excluidos los extranjeros en situación irregular en España y las personas incluidas hasta ese momento en los padrones de beneficencia municipales. Se ha estimado que en 1982 el 85,5 % de la población española era beneficiaria de la asistencia sanitaria, en 1986 la cifra ascendía al 96,1 %, para alcanzar

¹⁴⁹ Ley de 31 de julio de 1985 de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social. (BOE del 1 de agosto).

el 99,8% en 1991 con la inclusión de los padrones de beneficencia municipales citados (Sevilla, 2006: 15).

Hasta ahora nos hemos referido en esta evolución de la protección social a los trabajadores asalariados o por cuenta ajena, pero el otro gran colectivo, los trabajadores por cuenta propia o autónomos, no gozaban de mejor protección.

Al estudio de esta evolución histórica de los autónomos se ha dedicado la profesora María José Cervilla Garzón (2008), señalando que este colectivo era ignorado hasta 1943 en que se extienden ciertos seguros únicamente a los que trabajaban en el sector agrario.

Los autónomos se vieron obligados a acudir a la previsión privada que se fue desarrollando durante el siglo XX por medio de las cajas generales de ahorro popular, mutuas, seguros privados o iguales pero, evidentemente, no todos podían permitírselo desde un punto de vista económico.

Ya en el año 1931 se hará posible el aseguramiento voluntario frente al riesgo de accidente de trabajo en el sector de la agricultura¹⁵⁰, que se extenderá a todos los trabajadores por cuenta propia por decreto de 1956¹⁵¹, pero siempre con carácter facultativo aún.

Este carácter de voluntariedad se mantendrá hasta el año 1970 con la aprobación del Régimen Especial de los trabajadores por cuenta propia o autónomos de la Seguridad Social¹⁵².

¹⁵⁰ Decreto Ley de 12 de junio de 1931 (Gaceta del 13 de junio) de accidentes de trabajo en la agricultura y Reglamento de 25 de agosto de 1931 (Gaceta del 30 de agosto).

¹⁵¹ Decreto de 22 de junio de 1956 (BOE del 15 de julio) que aprueba el texto refundido de la Ley y Reglamento de accidentes de trabajo.

¹⁵² Decreto 2530/1970, de 20 de agosto (BOE del 15 de septiembre)

En un momento posterior, para abordar los cambios demográficos que se estaban produciendo en España y para garantizar el equilibrio del sistema público en lo concerniente a los ingresos y gastos, el 6 de abril de 1995 en el Pleno del Congreso de los Diputados se firmó el Pacto de Toledo entre todas las fuerzas políticas y sociales existentes en aquellos años y que era una especie de hoja de ruta por donde debía transcurrir la Seguridad Social en España a lo largo de los próximos años.

El Pacto de Toledo supuso como hito el intento de sacar fuera del debate partidista el tema de las pensiones y la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social y avanzar en sus soluciones por medio del consenso político.

Como se ha puesto de manifiesto desde diferentes ámbitos¹⁵³, paradójicamente, su origen sí tuvo un componente de lucha partidista cuando en el segundo debate de la campaña electoral de 1995 el PSOE dio la vuelta a unas elecciones que, según las encuestas de entonces, tenía perdidas frente al PP. En este debate, Felipe González le dijo a José María Aznar que “si usted aplica la reforma fiscal que ha prometido, ingresará 800.000 millones de pesetas menos. Eso significa 8.000 pesetas menos para cada pensionista”.

La importancia y la sensibilidad en el asunto de las pensiones se ponía así de manifiesto y la necesidad de su discusión fuera de concepciones meramente partidistas lo ha expresado Isabel López i Chamosa, diputada del PSC que formó parte entre 1995 y 2015 de la Comisión Parlamentaria del Pacto de Toledo que “era un intento de

¹⁵³ Ver el artículo “Las 8.000 pesetas que alumbraron el Pacto de Toledo” de Manuel V. Gómez, en el diario El País, 27 de noviembre de 2016.

https://elpais.com/economia/2016/11/26/actualidad/1480189345_697508.html.

Última consulta el 15 de marzo de 2018.

sacar las pensiones del debate partidista y dar soluciones a la situación de la Seguridad Social (en plena crisis de los noventa)”.

Con las elecciones ganadas, Felipe González consiguió poner en marcha este Pacto que, como ha afirmado un técnico presente en aquellas reuniones, su consenso se basó en tres síes y tres noes: “sí al equilibrio financiero, sí a la reforma permanente, sí a la mejora de la protección; no al sistema de capitalización, no al carácter solo asistencial y no a la neutralización de la Seguridad Social”

En esa década de los noventa, se continuaron produciendo cambios sustantivos en la que se refiere a la reciente historia española en esta materia de coberturas, como la implantación de las prestaciones no contributivas, gestionadas por las diferentes Comunidades Autónomas principalmente, la mayor adecuación entre las cantidades cotizadas y el tiempo empleado para ello y la cuantía de las prestaciones, la racionalidad legislativa con la aprobación de un nuevo texto de Seguridad Social refundido en 1994¹⁵⁴, la creación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, ya previsto en la recomendación 2ª del apartado IX del Pacto de Toledo y que dio una nueva redacción al apartado 1º del artículo 91 del citado texto refundido de 1994, para atender posibles situaciones de déficit temporal del sistema entre ingresos y gastos, la introducción de mecanismos de jubilación flexible y el fomento de la prolongación de la vida laboral o, finalmente, la mejora de la cuantía de las prestaciones mínimas.

En definitiva un importante cambio cualitativo y cuantitativo en la sociedad española con respecto a la situación existente no más allá de dos décadas pasadas que

¹⁵⁴ Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (BOE del 29 de junio).

consideramos, y esto es un juicio de valor, uno de los grandes logros de la todavía en esos momentos joven democracia española en pro de la igualdad y de la modernización de un país recién salido de la última dictadura de la Europa occidental.

En la actualidad, regulada principalmente por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre (BOE del 31), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, como se abordará más delante de forma más detallada, la Seguridad Social en España se enfrenta a un difícil escenario en donde existe un déficit importante entre los ingresos y los gastos para hacer frente a las pensiones públicas, el Fondo de Reserva se encuentra en cifras bajo mínimos, fruto de las sucesivas detracciones que ha soportado para hacer frente al pago puntal de estas prestaciones y, en especial, para el abono de sus pagas extraordinarias de verano o Navidad. Si en el año 2011 el Fondo llegó a tener acumulados 66.815 millones de euros, a fines de 2019 dispone de 1.543 millones¹⁵⁶.

La política gubernamental en la actualidad es la de no tocar más el Fondo de Reserva para evitar su extinción; y en los últimos años, para financiar el déficit en el pago de las pensiones y significativamente cuando toca el abono de las pagas extraordinarias, se está recurriendo en los últimos años a la financiación por parte del Estado en conceptos de préstamos. Para el año 2019, en marzo el Consejo de Ministros aprobó la concesión de un préstamo del Estado a la TGSS por importe de 13.830 millones de euros¹⁵⁷.

¹⁵⁶ Fuente: Diario Expansión. URL: <https://expansion.com/economia/2019/11/15/5dceabf5468aeb8f488b46b3.html>. Última consulta el 5 de febrero de 2020.

¹⁵⁷ Fuente: Revista de Seguridad Social, 1 de marzo de 2019l. URL: <https://revista.seg-social.es/2019/03/01/el-gobierno-aprueba-la->

Para tratar de paliar esta situación, se han ido aprobando medidas que tienen que ver más con los gastos que con los ingresos, como el índice de revalorización de las pensiones, que ha sustituido a la revalorización automática de ellas en base al IPC, el factor de sostenibilidad o la prolongación de la vida laboral antes de llegar a la jubilación.

Por lo que se refiere a las entidades que actualmente componen la Administración de la Seguridad Social encargadas de su gestión, se ha de mencionar que, de los organismos creados en el Real Decreto Ley 36/1978, la gestión de algunos de ellos han sido objeto de transferencia a las Comunidades Autónomas quedando reducida su implantación estatal al ámbito de las ciudades de Ceuta y Melilla, singularmente; es el caso de la gestión del INSALUD, INSERSO o del INEM, actualmente desde 2003 denominado Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), que se ha quedado con las políticas pasivas de empleo, transfiriendo las activas a las Comunidades Autónomas.

En resumen, las entidades que en la actualidad componen la Administración de la Seguridad Social en sentido estricto son: el INSS, el ISM, la TGSS y la GISS, dependientes de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Todas ellas con una estructura central y provincial, en forma de direcciones provinciales de las que, a su vez, dependen unidades de ámbito territorial inferior en cada provincia; especialmente hay que mencionar aquí las Oficinas Integrales de la Seguridad Social (OISS), compuestas tanto por personal del INSS como de la TGSS.

[concesion-de-un-prestamo-de-13-830-millones-a-la-seguridad-social/](#).

Última consulta el 1 de agosto de 2019.

Además de esta Administración “propia” de la Seguridad Social, tenemos que hacer mención también de otros organismos íntimamente relacionados:

- La Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), especialmente encargada de la vigilancia en el cumplimiento de la normativa laboral y de Seguridad Social, regulada fundamentalmente por la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (BOE del 22 de julio), que la ha configurado como un Organismo Autónomo para el mejor cumplimiento de sus funciones. Recientemente, han sido aprobados sus estatutos mediante el Real Decreto 192/2018¹⁵⁸.
- El Fondo de Garantía Salarial (FOGASA), organismo autónomo adscrito al actual Ministerio de Trabajo y Economía Social, encargado del reconocimiento y abono de los salarios y las indemnizaciones en caso de despidos en empresas declaradas insolventes. Su regulación principal se encuentra en el Estatuto de los Trabajadores contenido en el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, que aprueba el texto refundido de la ley del Estatuto de los Trabajadores (BOE del 24 de octubre) y en el Real Decreto 505/1985, de 6 de marzo, sobre organización y funcionamiento del FOGASA (BOE del 17 de abril), modificado por el también Real Decreto 372/2001, de 6 de abril (BOE del 7 de abril)..
- El SEPE, al que ya se ha hecho referencia anteriormente y adscrito también al Ministerio de Trabajo e Inclusión Social, para la gestión de las prestaciones contributivas de desempleo.

¹⁵⁸ Real Decreto 192/2018, de 6 de abril, por el que se aprueban los estatutos del Organismo Autónomo Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social (BOE del 7 de abril).

- Las Oficinas de Extranjería, encuadradas en las Subdelegaciones de Gobierno, que encuadran los diferentes servicios de extranjería e inmigración. Se contemplan especialmente en los artículos 259 y ss. del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE del 30 de abril).

Ya hemos dicho que para realizar esta gestión del sistema de protección social en España se cuenta actualmente con 24.630 empleados públicos.

Comparativamente, la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), organismo con el que frecuentemente se tiende a comparar la Administración de la Seguridad Social, con la que tiene relaciones frecuentes y procedimientos administrativos similares y que influyó en el diseño del proyecto de futura Agencia de la Seguridad Social, dispone de 24.923 efectivos; cifra similar a la de la Seguridad Social, pero es necesario tener en consideración que la AEAT tiene casi exclusivamente competencias de recaudación, inspección y gestión de tributos¹⁵⁹ mientras que la Seguridad no solo se encarga de la recaudación de las cotizaciones sociales sino también del reconocimiento de las diferentes prestaciones contributivas.

Esto representa el 12,47 % comparativamente con las personas que trabajan en los diferentes ministerios y

¹⁵⁹ La AEAT se crea por el artículo 103 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991 (BOE del 28 de diciembre) y se configura como la responsable de la aplicación efectiva del sistema tributario estatal y de aquellos otros recursos de otras Administraciones Públicas nacionales o de las Comunidades Autónomas cuya gestión se le encomienden por ley o convenio.

organismos autónomos del Estado, que suman 197.576 empleados¹⁶⁰.

Para concluir este apartado, hemos de hacer referencia como una medida de racionalización y simplificación administrativa que puede suponer un aumento en su grado de eficacia, eficiencia y legitimación para la Administración de la Seguridad Social, al proyecto de Agencia Estatal de la Seguridad Social, a la que nos hemos referido anteriormente.

Teniendo como antecedente lo previsto ya en la recomendación octava del Pacto de Toledo de 1995, la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social (BOE de 2 de agosto y corrección de errores de 5 de octubre), prevé en su disposición adicional séptima la creación de una Agencia Estatal de Seguridad Social que integraría en un solo organismo el INSS, la TGSS, la GISS, la Intervención y el Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social, dejando fuera de ella los Servicios de Empleo, el ISM, los Servicios Sociales y la Asistencia Sanitaria, todos en gran medida transferido a las Comunidades Autónomas. Su normativa principal se contendría en un Estatuto aprobado por Real Decreto.

Por su parte, en las propuestas de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), creada por Acuerdo del Consejo de ministros de 26 de octubre de 2012¹⁶¹, entre las medidas de simplificación y

¹⁶⁰ Fuente: Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Datos a enero de 2019. URL:

www.hacienda.gob.es/Prensa/Eventos.aspx?dia=12-7-2019.

Última consulta el 1 de agosto de 2019.

¹⁶¹ Fuente: www.sefp.minhAFP.gob.es/web/areas/reforma_aapp.html.

Última consulta el 16 de marzo de 2018.

racionalización administrativa, se mencionó igualmente la fusión en una única entidad de la Seguridad Social¹⁶².

Durante los últimos años, este proyecto ha estado semi aparcado, a pesar de que creemos que hubiera sido una medida de gran importancia y que, además, ayudaría a los ciudadanos al conocimiento de la gestión de la Seguridad Social como un todo y a los servicios públicos que presta, cosa que en la actualidad no se da por lo común, la Agencia Estatal de la Seguridad Social se ha encontrado aparcada y fuera de la agenda política, existiendo un borrador de anteproyecto exclusivamente sobre ella¹⁶³, aduciéndose razones presupuestarias que no entendemos por cuanto este nuevo organismos podría ahorrar costes estructurales, y que pensamos más bien que “recelos” de otras agencias actuales y otros organismos son los que han tenido este importante proyecto aparcado. En esta misma línea de opinión, se pueden encontrar opiniones contrarias de partidos políticos como las manifestadas por el PP en el año 2011 por cuanto la creación de esta Agencia única podría suponer la ruptura de la caja única de la Seguridad Social al negociarse su implantación con los partidos nacionalistas; desde los propios ministerios, ya en 2003, fundamentalmente los de Hacienda y de Administraciones Públicas, se oponían también por cuanto se trataría de un organismos de gran poder que podría relegar la hegemonía de Hacienda; o, incluso, se trataría de dar la vuelta a esta cuestión cuando los Inspectores de Hacienda plantean

¹⁶² Ver: transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:b1c69477-9882-41a5-9f6d-5cbb46fa12b4/reforma-AAPP.PDF, p.17 (última consulta el 28 de agosto 2017).

¹⁶³ Borrador de anteproyecto de ley creadora de la Administración Única de la Seguridad Social. URL: www.csit.es/hospedasw/arbol_csit/admon_estado/info_gral/25.1borradoradmonunicaSS.pdf de 3 de noviembre de 2010. (Última consulta el 27 de agosto 2017).

integrar las competencias recaudatorias de la TGSS en aquel Ministerio¹⁶⁴

Si el INSS se encarga actualmente de las prestaciones económicas de naturaleza contributiva del sistema, la TGSS tiene como misión la gestión de los recursos económicos que se van a necesitar para las prestaciones reconocidas por el INSS, y la GISS es un servicio común especializado en la gestión de las nuevas tecnologías para los fines de los organismos anteriores, parece mucho más lógico y razonable, en términos de gestión, ahorro económico, eliminación de cargas administrativas y coordinación de funciones, el establecimiento de un único organismo, con naturaleza de agencia pública de carácter estatal, encargado de la gestión integral del servicio público de la Seguridad Social en España.

Como un Guadiana, parece que se quiere retomar este proyecto¹⁶⁵, y se demanda de nuevo por los agentes sociales como una medida racionalizadora que sirva para paliar en parte la escasez de personal con que cuentan algunas oficinas de esta Administración¹⁶⁶.

¹⁶⁴ Pueden consultarse como ejemplo de este rechazo a la Agencia de la Seguridad Social los siguientes enlaces:

- www.telecinco.es/informativos/economia/PP-Agencia-Seguridad-Social-ruptura_o_1248975272.html
- https://cincodias.elpais.com/cincodias/2003/06/10/economia/1055224583_850215.html
- https://cincodias.elpais.com/cincodias/2013/10/17/economia/1382035953_204556.html. Última consulta el 19 de marzo de 2018.

¹⁶⁵ Fuente: Revista de Seguridad Social de 18 de octubre de 2018: La creación de la Agencia de la Seguridad Social, objetivo para 2019. URL: <https://revista.seg-social.es/2018/10/18/la-creacion-de-la-agencia-de-la-seguridad-social-objetivo-para-2019/>.

Última consulta el 1 de agosto de 2019.

¹⁶⁶ En este sentido, puede consultarse la noticia de Europa Press de 26 de septiembre de 2018 por la que UGT pide fusionar los distintos organismos de la Seguridad Social para ahorrar costes. URL: www.europapress.es/economia/laboral-00346/noticia-ugt-pide-

Una vez mencionados los principales hitos históricos del desarrollo del sistema de protección social en España y las líneas maestras que configuran las instituciones encargadas de gestionarlo, vamos a referirnos en los siguientes apartados a las dificultades de sostenibilidad a que se enfrenta dicho sistema de protección y al abanico de posibles soluciones que desde diferentes expertos y medios especializados se están proponiendo.

3. Cómo afrontar la crisis del modelo existente de protección social.

Causas.

Se viene hablando en los últimos tiempos, y cada vez con mayor insistencia, de los problemas de sostenibilidad del sistema de Seguridad Social en España motivados fundamentalmente por el déficit demográfico y por el incremento de la esperanza de vida, unido al hecho constatado de que los jóvenes se incorporan más tarde al mercado laboral.

En el año 2018¹⁶⁷ el índice de natalidad¹⁶⁸ ha sido el 7,94 y el de fecundidad¹⁶⁹ el 1,26. Si se comparan estos índices con los valores existentes hace 50 años, la evolución a la baja no ofrece ninguna duda: en 1968, el índice de natalidad era del 20,10 y el de fecundidad el 2,87.

[fusionar-distintos-organismos-seguridad-social-solo-ahorrar-costes-20180926135610.html](https://www.datosmacro.com/fusionar-distintos-organismos-seguridad-social-solo-ahorrar-costes-20180926135610.html). Última consulta el 2 de octubre 2018.

¹⁶⁷ Fuente: www.datosmacro.com. Última consulta el 10 de febrero de 2020.

¹⁶⁸ Índice de natalidad: Número de nacimientos por cada 1000 habitantes.

¹⁶⁹ Índice de fecundidad: Número medio de hijos por mujer.

Con las cifras actuales de fecundidad estamos lejos de garantizar el índice de reemplazo¹⁷⁰ generacional que se sitúa comúnmente en 2,1 hijos por mujer.

La esperanza de vida¹⁷¹, ha evolucionado en los últimos 50 años desde los 71,06 años en 1968, a los 79,34 en el año 2000, hasta llegar a los 83,50 del año 2018¹⁷².

Con referencia a la tardía incorporación de los jóvenes al mercado laboral, las cifras también son elocuentes:

Los afiliados medios en España ascendían en el 2019 a 19.278.721,09 personas; de estas, en la franja de edad de 16 a 19 años sólo había 151.995. Y en la franja de 20 a 24 años, 954.102¹⁷³.

Si se analiza el paro registrado en España, éste se situó en una tasa del 13,7 % en diciembre de 2019 y por lo que se refiere también a la de la población juvenil, los datos son también elocuentes: el 30 % de los menores de 25 años se encuentra desempleado¹⁷⁵.

Siguiendo el informe “Infoempleo ADECCO 2015”¹⁷⁶, las solicitudes de ofertas de empleo realizadas por las empresas muestran que para los menores de 25 años sólo

¹⁷⁰ Índice de reemplazo generacional: Número de hijos por mujer que garantiza la renovación de la población y su supervivencia.

¹⁷¹ Número de años que esperaría seguir viviendo una persona de una determinada edad en caso de mantenerse el patrón de mortalidad por edad. Definición tomada del Instituto Nacional de Estadística. www.ine.es. Última consulta 2 de agosto de 2019.

¹⁷² Fuente: www.datosmacro.com.

Última consulta el 10 de febrero de 2020.

¹⁷³ Fuente: www.seg-social.es . Última consulta el 10 de febrero de 2020.

¹⁷⁵ Fuente: www.datosmacro.com. Última consulta el 10 de febrero de 2020 .

¹⁷⁶ Fuente: <https://www.infoempleo.com/informe-infoempleo-adecco/> . Última consulta el 19 de marzo de 2019.

existe el 8,11% de ellas, siendo el 31% para la franja de edad de 26 a 30 años¹⁷⁷.

Si hacemos alusión ahora a la repercusión que puede tener la población inmigrante en España como solución al problema de la baja natalidad, es indudable que la llegada de inmigrantes ha paliado en parte este problema y además es un hecho que muchos de ellos han ocupado nichos de empleabilidad que estaban siendo difíciles de ocupar por la población nativa.

No obstante, autores como el profesor Armando Fernández Steinko (2010), quien se ha ocupado a fondo de este tema, señalan que para compensar la baja natalidad en España haría falta un número de inmigrantes tal que sería imposible de realizar, por cuanto el sistema productivo español no tiene capacidad para absorberlos a todos debido a que carece de un desarrollo económico elevado; de hecho, muchos de ellos se marcharon con la crisis de estos años atrás.

Por otra parte, también se ha estudiado que cuando llevan un tiempo en España adoptan un comportamiento reproductivo similar al autóctono y tienen también menos hijos que en sus países de origen. Hay que destacar, igualmente, que también tendrán derecho a cobrar el desempleo, envejecerán, escolarizarán a sus hijos...en definitiva, con independencia de los evidentes beneficios que aportan a la economía nacional, también incrementan el gasto público. Paliarían la baja natalidad en parte, pero no serían la solución definitiva al problema.

Finalmente, otro dato a considerar es la calidad en la contratación por cuanto que ésta tiene una repercusión directa en la financiación del sistema de Seguridad Social

¹⁷⁷ Fuente:

www.iestatic.net/infoempleo/documentacion/informe_infoempleo-adecco_2015.pdf.

por la vía de las cotizaciones. Es un hecho cierto que, por regla general, la contratación indefinida aporta más recursos al sistema que la temporal, por cuanto que la duración de la relación laboral es mayor y las bases por las que se cotiza suelen ser más elevadas. A enero de 2020, el porcentaje acumulado de contratos indefinidos era del 10, 14 %, frente al 89,86 de contratos temporales¹⁷⁸.

Las consecuencias de estos parámetros son evidentes: el modelo de financiación del sistema de la Seguridad Social presenta debilidades importantes.

Si el importe total de la nómina de pensiones a diciembre de 2006 ascendió a 5.321 millones de euros, a fines de ese mismo mes de diciembre de 2015 se elevó a 8.360 millones y ya, a diciembre de 2016, llegó a los 8.623 millones. Actualmente, a enero de 2020 su cuantía asciende a 9.768,9 millones.

También el importe medio de la pensión sube: si en 2006 estaba en 646,76 euros, en 2015 era de 893,13 y en 2016 alcanzó ya los 906, 37 euros. A enero de 2020 ascendió a 996,73¹⁷⁹.

A 30 de noviembre de 2019, las cuentas de la Seguridad Social presentaron un saldo negativo de 7.221 millones de euros, que supusieron el 0,58 % del PIB¹⁸⁰.

¹⁷⁸ Fuente:

https://www.sepe.es/SiteSepe/contenidos/que_es_el_sepe/estadisticas/datos_avance/pdf/contratos_acum_provincias.pdf . Última consulta el 10 de febrero de 2020.

¹⁷⁹ Los importes mensuales de la nómina de pensiones como sus valores medios se han extraído de los datos proporcionados por el propio Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social. www.seg-social.es. Última consulta el 10 de febrero de 2020.

¹⁸⁰ Fuente:

<https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/hacienda/Paginas/2020/280120-deficit.aspx> . última consulta el 10 de febrero de 2020.

El Fondo de Reserva de la Seguridad Social¹⁸¹, creado para afrontar situaciones de dificultades financieras del sistema, que llegó a contar en 2011 con 66.815 millones de euros, a fines de 2015 contaba con 32.481 millones, a diciembre de 2016 contaba con 15.915 millones, a diciembre de 2017 se ha reducido a 8.095 millones y, finalmente, a diciembre de 2019 la cifra se sitúa en 1.543 millones.

Ante este sombrío escenario, desde diversos medios se están proponiendo medidas que intentan, por un lado, recortar los gastos y, por otro, tratar de incrementar los ingresos con que afrontar el déficit que se seguirá produciendo irreversiblemente año tras año si no se afrontan iniciativas correctoras.

Normalmente, desde posiciones gubernamentales conservadoras sobre todo, se han acentuado las medidas correctoras del déficit desde el lado del gasto con medidas encaminadas a retrasar el cobro de la pensión de jubilación¹⁸³, o disminuir su importe, como sucedió con la creación del Factor de Sostenibilidad, atendiendo a la evolución demográfica y a la esperanza de vida en cada momento, o su abono en atención al Índice de Revalorización fijado en las Leyes de Presupuestos anuales, en lugar de atender, como hasta entonces, al Índice de Precios al Consumo¹⁸⁴.

¹⁸¹ Creado por la Ley 28/2003, de 29 de septiembre. Hoy derogada por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, que aprueba el hoy vigente texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (BOE del 31 de octubre).

¹⁸³ Tuvo especial incidencia en este sentido la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social. BOE de 2 de agosto de 2011.

¹⁸⁴ El Factor de Sostenibilidad y el Índice de Revalorización del sistema de pensiones se crearon por la Ley 23/2013, de 23 de diciembre. BOE del 26 de diciembre de 2013.

Sin embargo, desde el lugar de los ingresos, sostienen especialistas en la materia como Aibar (2014: 49, 52, 80), que no se han adoptado aún medidas tan importantes como para hacer frente a los gastos ni su necesario incremento ha sido objeto de igual preocupación y atención.

Las dos opciones alternativas que tradicionalmente se han barajado para paliar la crisis del sistema de la Seguridad Social: incrementar los ingresos o reducir el gasto no son neutras sino que, por el contrario, tiene un fuerte contenido ideológico, como afirma Jordi Sevilla.

Las opciones conservadoras suelen abogar por una fuerte reducción del gasto en pensiones teniendo en consideración que la tasa de sustitución en España de las pensiones sobre los últimos salarios es una de las más elevadas de Europa o que la población pensionista han soportado mejor los efectos de la crisis que otros colectivos (los jóvenes, por ejemplo).

Frente a esas opciones, las de carácter progresista prefieren incrementar los ingresos para no reducir el nivel de gasto conseguido. No se trata de renunciar al bienestar alcanzado por el colectivo de los pensionistas para equiparlo al de otros colectivos menos favorecidos, sino más bien que éstos últimos incrementen sus niveles para equipararse al de los primeros (Sevilla, 2018).

Se están formulando diferentes propuestas en la actualidad entre las que destacamos las siguientes, dejándolas simplemente enumeradas por no constituir propiamente el objetivo de este trabajo:

- Reforma de las pensiones de viudedad, orfandad y en favor de familiares.
- Financiación de sistema, en todo o en parte, vía impositiva.

- Destopar las bases máximas de cotización.
- Incremento de las cotizaciones sociales.
- Elevar las bases de cotización medias de los trabajadores autónomos.
- Eliminación o disminución de las bonificaciones y reducciones en la cotización.
- Compatibilizar trabajo y pensión.
- Fomento de los planes privados de pensiones.
- “Cotización” en función de la robotización de las empresas.
- Instauration de la “mochila austriaca”.
- Lucha contra el fraude.

Si es verdad que todas las medidas señaladas pueden ser objeto de discusión mayor o menor en cuanto a su contribución a la mejora de la sostenibilidad de la Seguridad Social, menor discusión, o ninguna, ofrece la necesidad de luchar contra el fraude a la Seguridad Social como medio eficaz de aportar recursos. Constituye pues este capítulo uno de los elementos centrales de los objetivos de esta tesis y a ello nos referiremos más adelante de forma detenida.

La Recomendación 9ª del Pacto de Toledo, aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados el 6 de abril de 1995, ya se refería a la potenciación de la lucha contra el fraude a la Seguridad Social y a la economía irregular potenciando, fundamentalmente, la colaboración entre las Entidades de la Seguridad Social: el INSS, la TGSS y el ISM; y la Agencia Tributaria, los Servicios de Empleo, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio del Interior y, al margen de estos organismos públicos, las entidades financieras, entre otras instituciones y entidades.

En cumplimiento de esta Recomendación, en 2008 se creó el Observatorio del Fraude²⁰² que pretendió hacer una radiografía por sectores y zonas geográficas del fraude existente en la Seguridad Social e impulsar la colaboración con los diferentes sectores económicos implicados, singularmente, con las organizaciones empresariales y los sindicatos²⁰³ y que actualmente se encuentra regulado, bajo la dependencia directa de la TGSS, en la Orden TMS/667/2019, de 5 de junio. BOE del 19 de junio.

Completando este apartado, las propuestas de los partidos políticos en las elecciones de 2019 fueron las siguientes (Cruz, 2019):

PP: Flexibilización del mercado de trabajo manteniendo la reforma aboral de 2012, implantación gradual de la “mochila austríaca”, impulso de la tarifa plana para autónomos, reducción de cotizaciones sociales, especialmente para contratación de jóvenes y parados de larga duración.

PSOE: Nuevo Estatuto de los Trabajadores y eliminación de los aspectos más lesivos de la reforma laboral de 2012, simplificación de los contratos a tres tipos solamente: indefinido, temporal y formativo, lucha contra el fraude en los contratos de formación y falsos autónomos, aprobar un Estatuto del Becario, fomentando su retribución; igualdad de trato y de oportunidades para mujeres y hombres.

²⁰² A la creación formal de este Observatorio del Fraude se hace referencia en el Plan Integral de Prevención y Corrección del Fraude Fiscal, Laboral y a la Seguridad Social que se aprobó en Consejo de Ministros en su reunión del 5 de mayo de 2010. Puede consultarse en URL:

www.derechoshumanos.net/archivos/corrupción-file/2010-Plan_integral_contra_el_fraude.pdf, p. 13.

Última consulta el 24 de abril 2018.

²⁰³ Pacto de Toledo y evolución: Ver www.seg-social.es/prdio00/groups/public/documents/binario/110963.pdf. Última consulta el 8 de noviembre de 2016.

Ciudadanos: Aumento de la tarifa plana para autónomos, derecho a paro para los autónomos, eliminación de los contratos temporales, fomento de la “mochila austríaca”, Plan de Choque contra el Fraude Laboral, lucha contra el fraude en los cursos de formación.

Podemos: Fomento de la contratación indefinida prohibiendo los contratos temporales inferiores a un mes, acabar con el fraude en las horas extras, acabar con la brecha salarial, atajar el fraude de los falsos autónomos, mejoras en la prestación por desempleo.

Vox: Bonificación del 100 % de la cuota de Autónomos mientras estén de baja, reducir un 10 % de las cotizaciones empresariales por la firma de nuevos contratos indefinidos para trabajadores de nacionalidad española que estén en desempleo, reducir un 20 % las cotizaciones empresariales para contratos indefinidos de mayores de 50 años y para desempleados de larga duración, exonerar de cargas sociales en la primera contratación de menores de 24 años y por un periodo máximo de dos.

Nos detendremos a continuación en el problema de los cambios en las relaciones laborales a consecuencia del impacto de las TIC al que ya hemos aludido, como uno de los retos más importantes al que se enfrentan los actuales sistemas de protección social, entre ellos el español.

3.1. Incidencia de la tecnología en las relaciones laborales: robotización, teletrabajo. La experiencia de la renta básica.

Los problemas de la Seguridad Social que se han descrito no estarían bien dibujados si no aludimos a continuación a los nuevos retos con que ésta se encuentra derivados de la repercusión que las nuevas tecnologías están teniendo en el mundo de las relaciones laborales en este siglo XXI. Nos referiremos a la robotización de procesos, a las posibilidades del teletrabajo y a la formulación de una

renta básica universal ante la inexistencia de trabajo para todos derivada precisamente de esas nuevas tecnologías.

A. La robotización en las relaciones laborales y en la función pública.

Ya nos hemos referido a las voces que se alzan sobre las consecuencias negativas que la creciente robotización puede tener sobre las arcas de la Seguridad Social con la destrucción de puestos de trabajo motivada por las nuevas tecnologías.

Las relaciones laborales no son algo estable en el tiempo, sino que se ven alteradas continuamente por los avances tecnológicos y por las reivindicaciones sociales.

El catedrático y abogado Juan Antonio Sagardoy (2017: 3) distingue cuatro revoluciones industriales a lo largo de la historia:

- 1ª. Año 1784, aparece la máquina de vapor.
- 2ª. Año 1840, se caracteriza por la división en el trabajo, la utilización de la electricidad y la producción en serie.
- 3ª. Año 1969, auge de los dispositivos electrónicos y los procesos automatizados en la producción.
- 4ª. Es en la que actualmente nos encontramos y se caracteriza por la irrupción de la inteligencia artificial, los robots y los procesos enteramente abordados por las máquinas.

Cada vez más, las relaciones laborales dependen menos de los grandes centros de trabajo dominados por las cadenas de producción, con horarios fijos, presencia obligatoria en los centros de trabajo de los empleados, importante presencia sindical frente a las decisiones unilaterales de los empresarios y estructura productiva jerarquizada.

Las nuevas tecnologías han cambiado visiblemente ese panorama.

Autores como Ryan Avent (2017) sostienen que, si la revolución industrial tuvo a la máquina de vapor y a la electricidad como hitos, hoy es la inteligencia artificial el paralelismo de la revolución industrial.

Señala el profesor y periodista Juan Francisco Jiménez (2017) que *Uber*, *Cabify*, *Airbub*, *Amazon* o *Glovo* son empresas surgidas de la digitalización.

Estas empresas desafían el sistema laboral que conocemos: son empresas de reparto sin repartidores, de transporte sin automóviles o de hoteles sin habitaciones. Se trata de plataformas que conectan oferta y demanda gracias a las nuevas tecnologías de redes sociales y, a cambio, cobran una comisión por ello.

Son negocios disruptivos con sedes a menudo en el extranjero a los que es muy difícil aplicarles las normas laborales y fiscales tradicionales que conocemos. Si el sistema laboral tradicional tiene su centro en el contrato de trabajo entre empresario y trabajador, esta economía de tipo colaborativo rompe esta estructura y se basa en la unión de oferta y demanda ligada al mundo digital.

En la actualidad es cada vez más frecuente que se utilicen y se contraten estrictamente los recursos necesarios para la producción de bienes que día a día se van demandando.

Hace ya 40 años que la empresa japonesa Toyota introdujo el concepto *just in time* por el que solo se fabricarían coches bajo demanda, reduciendo de forma importante los sitios de almacenaje y los costes de producción. Este sistema, que se conoce en la actualidad como *Gig Economy*, llega más allá y supone que los recursos para la producción se contratan solo cuando son necesarios; y esto incluye también las contrataciones de personal.

El trabajo por cuenta ajena en el futuro tendrá menos presencia frente al trabajo autónomo, aumentará el trabajo *free lance*, se acudirá a trabajadores autónomos solo cuando y por el tiempo en que se necesiten, eliminándose así costes sociales, tiempos muertos, beneficios sociales o bajas imprevistas. Más que contratos indefinidos, se contratará por horas o servicios determinados, considerándose a los trabajadores como unos proveedores más de la empresa.

Estas nuevas formas de trabajo ponen en riesgo las cotizaciones sociales entendidas de forma tradicional, la propia existencia también de los sindicatos al desaparecer los centros de trabajo y, en gran medida, la sociedad del bienestar.

Los sistemas de organización flexible de la producción, con métodos en expansión como los denominados *Agile*, basado en la auto responsabilidad de cada uno de los participantes en un proyecto y en la flexibilidad y adaptación a los cambios (LLop, 2012: 12) o *Lean*, consistente en lanzar productos al mercado con contenidos mínimos para después verse perfeccionados por las opiniones y necesidades de los consumidores a los que van dirigidos, ahorrando costes e intentos fallidos (Ries, 2011), chocan frontalmente con la forma tradicional en que entendemos las relaciones laborales base para el sistema actual de protección social.

El marco laboral actual está pensado para un tipo de trabajador que está en extinción y si la tendencia apreciada es utilizar la fuerza de los recursos humanos como un factor de producción más, sin otros derechos sociales o laborales que su mero valor económico en el mercado, la revolución digital no nos adentra en el siglo XXI, sino que nos retrotrae al XIX. (Martín, 2017).

La doctrina científica constata una polarización en el mundo laboral que tiene en un extremo un reducido número de trabajadores y directivos cualificados y muy bien retribuidos, y en el otro extremo una extensa masa de empleados con trabajos precarios y escasos salarios. En vías de extinción está precisamente el trabajador medio y, como ya hemos afirmado, todo nuestro sistema de protección social está pensado para este tipo de trabajador, por lo que si no se hacen reformas la Seguridad Social cubrirá cada vez a menos trabajadores.

Para José Moisés Martín (2017), la *Gig Economy* produce grandes beneficios a las empresas pero rompe las relaciones laborales tradicionales: atomización del mercado, desvinculación de los trabajadores con sus empresas, precariedad en el trabajo, inseguridad o enorme competitividad para conseguir el próximo encargo.

Estas formas destruyen los fundamentos del trabajo asalariado y nos sitúa en un estado inicial previo al movimiento obrero y a las luchas sindicales, por lo que el reto al que nos enfrentamos es grande: utilizar este mundo digital, tomar sus aspectos positivos indudables, pero sin quebrar los derechos laborales conseguidos a lo largo del tiempo.

La revolución tecnológica no es ideológicamente neutra porque detrás de ella está siempre la mano del hombre.

Señala Carlos Obeso (2017), que la expansión tecnológica y digital está haciendo posible un debilitamiento de los principios y valores sobre los que se sustenta la democracia social: la aceptación acrítica de la renuncia a la privacidad y la aceptada igualmente renuncia al libre albedrío; se asume que entidades ajenas sean las que decidan sobre nuestros gustos y necesidades en base a la consideración mayoritaria de que lo saben hacer mejor que nosotros mismos.

Se acepta, finalmente, que las TIC puedan acabar con el trabajo asalariado sobre el que se asienta la democracia moderna y el Estado del Bienestar y se olvida también que la liberación progresiva de la mujer guarda una relación íntima con su incorporación al trabajo asalariado.

Por todo esto, las TIC han de ser siempre objeto de consideración crítica.

Para poner remedio a esto se acude al concepto de la “renta mínima universal”, de la que nos ocuparemos más adelante. Sorman piensa que es la única medida conocida en la actualidad para compatibilizar la globalización y el progreso tecnológico con los efectos de la pérdida del trabajo (Sorman, 2017).

Con la robotización, en general, parece que desaparecerán más puestos de trabajo que los que se crearán, con lo que habrá menos cotizantes a la Seguridad Social.

Para la OCDE el 52% de los empleos en España tiene un riesgo medio/alto de perderse o de transformarse profundamente. En concreto, afirma que el 30% tendrá riesgos de cambios importantes y el 22% se llegará a transformarse digitalmente de modo completo.

En otros países, como Eslovaquia o Lituania, están en riesgo el 65% de sus trabajos mientras que en otros, como Noruega o Nueva Zelanda, apenas llega al 30%²⁰⁵.

Pero tampoco esto es unánime. Se ha afirmado que los ataques a la robotización del trabajo no es más que una nueva versión del enfrentamiento del hombre contra la máquina como ya sucedió con el invento de la máquina de vapor.

²⁰⁵

https://cincodias.elpais.com/cincodias/2019/03/22/economia/15532700713_321017.html . Última consulta el 3 de noviembre de 2018.

Según un estudio de Randstad, la digitalización creará 1.250.000 puestos de trabajo en España durante los próximos 5 años. Y por cada puesto de trabajo que se cree en el ámbito de la ingeniería, la ciencia, la tecnología y las matemáticas, se generarán 2,2 puestos nuevos pues alguien tendrá que diseñar, programar o reparar estas máquinas (Salgado, 2017).

Para los economistas José Ignacio Conde-Ruiz y Carlos Ocaña (2017), lo importante será identificar si esta tecnología es complementaria o sustitutiva del factor humano; los riesgos para el empleado sólo aparecerán cuando aquella es sustitutiva.

Estos autores clasifican las tareas en tres tipos: rutinarias, abstractas y manuales.

Las rutinarias estarían en riesgo cierto de desaparecer por la tecnología inteligente. Las tareas abstractas, que implican resolución de problemas, intuición o capacidad de convencimiento y creatividad, no solo permanecerán sino que se verán incrementadas. Finalmente, las tareas manuales, no rutinarias, se mantendrán también pero estarán en lo más bajo de la escala retributiva.

Una de las consecuencias que más se habla de esta automatización de los trabajos y de la desaparición de las relaciones laborales en muchos sectores de la actividad y, singularmente, las que tienen por objeto los trabajos más rutinarios o repetitivos, es la configuración de una renta básica universal, como un modo de repartir los beneficios que va a traer esa automatización y para paliar el desempleo ocasionado en los sectores cuyos puestos de trabajo desaparecen.

Por lo que se refiere a la actividad administrativa, la implantación masiva de las nuevas tecnologías también está teniendo, y sobre todo tendrá, grandes repercusiones en la forma de trabajar en la Administración Pública.

Se ha manifestado que la robotización acabará en primer lugar con los trabajos rutinarios y repetitivos y potenciará los empleos con mayor cualificación. Esto tendrá una repercusión en el diseño de las Administraciones Públicas pues habrá muchos puestos que serán sustituidos por máquinas que automatizarán los procedimientos administrativos; en el aspecto concreto de la lucha contra el fraude, ésta se automatizará con múltiples bases de datos y cruces informáticos entre ellas, eliminando múltiples comprobaciones rutinarias que para hallar estas conductas inadecuadas todavía realizan los empleados públicos.

Progresivamente están desapareciendo en la Administración Pública los puestos de trabajo menos cualificados y aumentan los más cualificados.

Carles Ramió se ha ocupado del coste del personal de las Administraciones Públicas y afirma que alcanza el 23,1 % del gasto público en la OCDE y del 29,1 % en América Latina y el Caribe. Refiriéndose a España, lo cuantifica entre el 25 % en la AGE y el 35 % para el caso de las CC.AA., que presentan un gasto superior en materia de personal. Por ello, concluye que, debido al menor coste de las soluciones tecnológicas en general, sumado al elevado coste del presupuesto en materia de personal, la tendencia será aumentar el gasto en tecnología y la disminución del gasto en empleados públicos (Ramió, 2017).

Cada vez hacen falta menos ordenanzas que trasladen papeles de un sitio a otro porque herramientas como el correo electrónico hacen que esa función desaparezca.

Algo similar sucede con los auxiliares que no necesitan ya pasar documentos y escritos por la máquina de escribir porque la confección de estos escritos se hace ya a través de los ordenadores y por los propios técnicos.

Por el contrario, a la vez que desaparecen estos trabajos más rutinarios sustituyéndose por las aplicaciones informáticas, aparecen ahora puestos encargados del mantenimiento de las páginas web, de velar porque se cumplan las obligaciones en materia de publicidad activa o de realizar copias auténticas.

En la Administración Pública disminuyen los puestos de niveles bajos y crecen los niveles superiores. Centrándonos en los funcionarios de los distintos Ministerios, los porcentajes son los que siguen en esta comparativa²⁰⁷:

	% niveles C.D. 9-18	% niveles C.D. 19-22	% niveles C.D. 23-27	% niveles C.D. 28-30
1999	73.6	9.1	13	0.8
2016	55.1	17.6	19.2	1.6

Como afirma Gerardo Bustos (2017), “si los trabajos meramente burocráticos tienden a reducirse o desaparecer, los trabajos relacionados con la transparencia, comunicación, información, acceso a la información, asistencia y relación con el ciudadano tienden a aumentar considerablemente”.

Se necesitan conocimientos informáticos, de manejo de bases de datos y de archivística electrónica en todos los puestos, la informática no puede estar radicalmente separada de la gestión, y es necesario potenciar también los conocimientos archivísticos para los documentos electrónicos como medio indispensable para la transparencia y la rendición de cuentas en la Administración. Los archiveros deben dejar de estar adscritos principalmente a los departamentos de cultura

²⁰⁷ Fuente: Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas. URL:

<https://www.mptfp.gob.es/portal/funcionpublica/funcion-publica/rcp/boletin.html>.

Última consulta el 13 de agosto de 2019.

para formar parte de forma transversal de todas las Administraciones.

B. Del presencialismo a la apuesta por el teletrabajo.

Los diferentes dispositivos informáticos como ordenadores portátiles, *smartphones*, tabletas o técnicas como el *streaming* o videoconferencia, que permiten la retransmisión por audio y/o video de determinados actos y procesos, están haciendo que el trabajo que desempeña una persona no coincida necesariamente con el lugar o espacio físico donde tradicionalmente lo ha llevado a cabo.

Hoy se utiliza el término inglés de *flexiworking* para hacer alusión a este desempeño del trabajo actual que se caracteriza por no tener un lugar físico único para su realización, carece también de horarios rígidos para llevarlo a cabo, no existe una separación absoluta entre jornada de trabajo y días de asueto o de vacaciones; las vacaciones entendidas como un periodo absoluto de desconexión ya no se da en muchas actividades y se habla de “trabacaciones” o *workation* a la combinación de momentos de descanso con la resolución de asuntos más o menos urgentes; es verdad que antes el trabajo era fundamentalmente físico y hacía necesario un largo periodo de descanso para recuperar las energías perdidas, pero hoy muchos trabajadores son más de índole intelectual y no requieren en algunos casos, o les resulta preferible en otros, el disfrute de un mes continuado de vacaciones sino la tendencia actual de disfrutar de breves periodos de tiempo a lo largo de todo el año. Y finalmente, hay una atención especial hacia el rendimiento y resultados obtenidos descartándose como valor superior el mero presencialismo del trabajador en su puesto.

En las actividades más punteras se apuesta por lo que se denomina *smartworking*, esto es, la apuesta por la creación de un ecosistema que permita a los trabajadores

pronunciarse según la actividad que cada uno desempeñe y dónde la va a llevar a cabo en función de cada tarea. Además, se tiende a recompensar a los empleados por los resultados que obtengan, no exclusivamente por el mero cumplimiento del horario; se apuesta, incluso, por la flexibilización del entorno laboral en su totalidad en lugar de flexibilizar sólo los horarios.

Con el desarrollo de las TIC, no se encuentra a menudo el fundamento para que el empleado deba entrar y salir a una hora determinada en muchas actividades. Se hace necesario dotarle de una mayor autonomía y esta confianza es lo que se ha denominado “salario emocional”. No se puede obviar que el establecimiento de controles horarios, más allá de una necesidad de producción, encubre realmente una desconfianza de la empresa hacia el trabajador.

Todos estos cambios, que serán más acusados en el futuro próximo, requiere en primer lugar un liderazgo claro; el cambio ha de venir desde arriba para que pueda tener éxito. Si la cúpula de la organización no interioriza estos cambios, no habrá más que un “maquillaje” que tarde o temprano se caerá y pondrá de manifiesto la pérdida de competitividad de la empresa o la falta de adaptación de las organizaciones a los nuevos retos económicos y sociales.

Como un capítulo especial dentro de esta flexibilidad de las tareas está el llamado teletrabajo o trabajo a domicilio.

Aunque en puridad no son términos iguales por cuanto el trabajo a domicilio hace referencia a la actividad remunerada realizada en el domicilio del trabajador y el teletrabajo tiene que ver con el desempeño de esa actividad en cualquier lugar por contraposición al centro de trabajo como lugar concreto, nos referiremos a ambos términos de forma indiferenciada en las líneas que siguen.

A pesar del desarrollo de las TIC, el teletrabajo no es una realidad muy extendida en el mundo, y ello con independencia de que hay actividades relacionadas, sobre todo, con el trato presencial con el público, que no son susceptibles de esta transformación. Según un informe realizado en febrero de 2017 por la OIT y Eurofound (2017: 17), en España sólo teletrabaja el 7% de los empleados al menos 1 día a la semana, frente al 32% de Suecia, 21% en Bélgica, 20% en Estados Unidos o el 19% en la India. Por lo que respecta a las empresas en España, el porcentaje de estas que ofrecen esta modalidad de actividad laboral es del 13%. Sin embargo, el 90% de las denominados *millenials*, nacidos entre 1981 y 1995, destacan como posibilidad la de teletrabajar (Vigil, 2017) y, según el informe de la empresa de servicios en la nube CITRIX (2015: 13), eliminar el tiempo de desplazamiento al trabajo les parece muy positivo al 57,06% de los españoles y bastante positivo al 28,23% de ellos.

En el año 2018, la consultora Adecco ha publicado el Monitor Adecco de Oportunidades y Satisfacción en el Empleo ocupándose también del teletrabajo (Adecco, 2018: 16-18).

Según este informe, en el segundo trimestre de 2018 esta modalidad de trabajo alcanzó su cifra más alta con 1,43 millones de personas, equivalente al 7,4 % de los ocupados en España. Esto supone que 1 de cada 14 ocupados ahora teletrabaja y esta tendencia, según el referido informe, va en aumento pues de los casi 950.000 empleos creados en España en los últimos 2 años, el 25 % correspondió a teletrabajadores, es decir, 1 de cada 4 de ellos.

Por Comunidades Autónomas, el ranking lo lidera Madrid con el 9,7 % de trabajadores, le siguen Andalucía con el 8,4 % y la Comunidad Valenciana con el 8,1 %. Las últimas en el escalafón son Baleares (5,1%), Cataluña (5,3%) y Navarra (5,8%).

No obstante, esta realidad no está demasiado desarrollada desde el punto de vista normativo, refiriéndose a ella, con la denominación de “trabajo a distancia”, principalmente el artículo 13 del Estatuto de los Trabajadores, precepto que fue retocado por la última reforma laboral²⁰⁸. Según esta norma, esta modalidad de desempeño laboral no puede ser impuesta porque supone una modificación sustancial de las condiciones de trabajo.

No obstante, podemos afirmar que hay “un quiero y no puedo” en la opción de teletrabajar en España.

A pesar de los indudables beneficios que presenta para el trabajador en materia de flexibilidad, conciliación de su vida familiar y laboral o ahorro económico al evitarse los desplazamientos diarios al centro de trabajo de la empresa, en los que los españoles perdieron una media de 18 horas en atascos de circulación²⁰⁹, y de las ventajas que supone igualmente para la sostenibilidad medioambiental al disminuir la emisión de gases tóxicos, principalmente; el trabajo a distancia presenta los inconvenientes de déficit en la prevención de los riesgos laborales al ser realizado fuera del ámbito físico de la empresa, riesgos de carácter tecnológico como el uso de redes wifi públicas o dejar documentos sensibles a la vista de terceros o el riesgo conocido como *BYOD (bring your own device)*, esto es, la utilización los propios medios tecnológicos del trabajador como herramientas del trabajo y estar accediendo desde estos instrumentos personales al entorno, servicio y datos corporativos.

²⁰⁸ Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del estatuto de los Trabajadores. BOE del 24 de octubre.

²⁰⁹ Fuente: Medidor INRIX del Tráfico 2015, contenido en INRIX.com/press-releases/acorecard-es/ . Última consulta el 30 de noviembre de 2017.

La solución a estos riesgos de naturaleza tecnológica tendría que pasar por el establecimiento de políticas de uso para estos dispositivos, garantizar las mismas medidas de seguridad para ellos que en los dispositivos de la empresa y buscar la manera de impedir el acceso a terceros.

Se ha mencionado también como aspectos negativos de esta modalidad de prestación de trabajo el posible aislamiento del trabajador y las dificultades para interactuar socialmente con sus compañeros y con los mandos de la empresa, aunque esto hoy quedaría en buena medida paliado con el uso de las redes sociales y métodos como la videoconferencia de la que ya hemos hablado.

Por último, también los sindicatos se han opuesto en muchas ocasiones a la posibilidad de teletrabajar denunciando abusos con la utilización del teletrabajo como plataforma: por ejemplo, haciendo que el material laboral fuera a cargo del trabajador, la presencia de falsos autónomos en estas relaciones o las implicaciones en materia de extensión de la representatividad sindical a estos trabajadores que ya no realizan su actividad en el centro de trabajo sino en sus domicilios o en otros lugares.

Como afirma Aránzazu de las Heras (2017: 207), “parece necesario, en los supuestos en los que participen teletrabajadores, establecer pautas para determinar su centro de adscripción por su implicación en la formalización de la relación jurídica con la Seguridad Social, para poder establecer si estamos o no ante un accidente de trabajo; para la determinación de determinadas medidas de seguridad e higiene o de prevención de riesgos laborales; determinar la representación laboral en función del número de trabajadores pertenecientes a un mismo centro de trabajo; ejercer los derechos colectivos en condiciones de igualdad con el resto de los trabajadores; proceder correctamente al

cumplimiento de las obligaciones tributarias si resultan peculiaridades en el territorio de una comunidad autónoma, o poder acogerse a mejoras de protección social allí reguladas”.

Para la profesora de las Heras, el teletrabajo presenta dos dificultades: la falta de adaptación a esas nuevas rutinas y la deficiente planificación de los objetivos para constatar el empresario y el trabajador que el teletrabajo se realiza de una forma correcta. España sigue teniendo una cultura presencial y nos inclinamos más por el establecimiento de medidas de conciliación unidas a la flexibilidad (bolsas de horarios, entradas y salidas flexibles, etc.) que por el teletrabajo (De las Heras, A., 2016).

Por lo que se refiere a experiencias concretas puestas en marcha ya en este sentido, podemos citar algunas en nuestro país:

Dentro del sector financiero, el Banco de Sabadell ha ofrecido ya la modalidad de teletrabajo a su plantilla, siempre de forma voluntaria. Se ha realizado una prueba piloto con 50 empleados y los buenos resultados obtenidos ha hecho que esta modalidad se extienda a 5.000, algo más del 29% de su plantilla total.

Esta implantación se ha llevado a cabo en sus servicios centrales, no en su red comercial distribuida por la geografía nacional.

Según este banco, la productividad ha aumentado entre un 5% y un 10%; aquellos empleados que trabajan desde casa no tienen interferencias de llamadas, conversaciones con compañeros, ahorran tiempo en viajes de desplazamientos y concilian mejor su vida personal y laboral, de tal manera que los que han participado quieren seguir.

La forma de desempeñar su trabajo consiste en que trabajan 2 días de los 5 de la semana fuera de las oficinas

del banco y son coordinados por el director de cada unidad (Gonzalo, 2017).

Como los propios directivos del Banco de Sabadell afirman, si el teletrabajo se aplicase de forma extensa, podría derivar en una modificación de los espacios del banco; “el teletrabajo crea nuevos espacios y más adelante, si se consolidara, habrá que decidir qué hacer en oficinas o edificios que albergan empleados susceptibles de trabajar desde casa”²¹⁰.

Sin duda, estas conclusiones en materia de conciliación laboral, aumento de la productividad o redistribución de espacios son merecedoras de tomar en consideración por las Administraciones para el rediseño de sus servicios públicos.

En otras entidades financieras, como Santander y BBVA, también se están haciendo ensayos de estas características, siempre de forma voluntaria para el personal y sin afectar los puestos de atención al público.

En el banco de Santander, aparte del teletrabajo, se ha aportado decididamente por el *flexiworking*, muy unido también a lo anterior, con horarios adaptados y sin que sea necesaria la presencia en las oficinas en determinados casos.

Generar entornos de trabajo flexibles que propicien una alternativa a la eficiencia, productividad y meritocracia, repercutirá en mejores resultados y motivación de los empleados.

La regla de oro es que se adapte a la adecuada cobertura de las necesidades del servicio y atención al cliente-

²¹⁰ Fuente: Diario digital Vozpópuli de 26 de febrero de 2017. URL: https://vozpopuli.com/economia-y-finanzas/empresas/Banco-Sabadell-teletrabajo-empleados_o_1002500875.html.

Última consulta el 27 de marzo 2018.

ciudadano, además de cumplirse con los objetivos marcados.

Se apuesta por las reuniones ágiles y eficientes, con finalización siempre antes de las 6 de la tarde y fomentándose igualmente las reuniones de carácter virtual.

Las ventajas de esta modalidad de desempeño de la actividad para un equipo nunca han de representar un perjuicio manifiesto para los demás equipos o para la plantilla en general.

Con el *flexiworking* se trata de evaluar el trabajo de los empleados por los resultados obtenidos y no por la mera presencia del trabajador en su puesto a una hora fija (Gonzalo, 2015).

En otras empresas, no financieras, como la de telefonía *Orange*, se ofrece un Plan de Trabajo Flexible para toda la plantilla consistente en otorgar al empleado una bolsa de 8 horas y media a la semana para trabajar desde su domicilio, sin que afecte al personal de sus tiendas y *call center*.²¹¹

Por último, podemos citar el caso de Repsol donde más de 2000 empleados trabajan ya desde sus casas con cinco modalidades: teletrabajar uno, dos o tres días por semana; el 20% del tiempo diario como máximo; o dos tardes a la semana y el viernes²¹².

C. La Renta Básica Universal como posible solución a los problemas de la robotización.

²¹¹ Fuente: Orange España implanta el teletrabajo un día a la semana (2017, 24 de marzo). *Diario CincoDías*. Obtenida de URL: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2017/03/23/empresas/1490294_217509.html. Última consulta el 10 de diciembre de 2017.

²¹² Ver noticia: “El modelo Repsol: más de dos mil empleados trabajan desde sus casas”. *Diario ABC Empresa*, 27 de enero de 2019, p. 22.

Si la robotización disminuye sensiblemente los puestos de trabajo, el desempleo aumentará e inevitablemente se producirá una revolución social; esto es lo que trataría de evitar la llamada Renta Básica Universal.

Consiste esta renta en dotar a cada ciudadano, por el mero hecho de serlo, de una cantidad económica suficiente que le asegure una existencia digna, independiente de su trabajo, de sus inversiones o de sus posesiones.

El antecedente más remoto de esta renta básica se atribuye al pensador británico-norteamericano Thomas Paine quien en 1797 dijo que cuando llegue la civilización, nadie debería encontrarse peor de lo que estaba antes.

Este autor propugnaba que las grandes propiedades de tierra deberían estar gravadas, y con el dinero que se obtuviera con esos impuestos se otorgaría una ayuda de 25 libras a todos los ciudadanos que al cumplir 21 años no tuvieran propiedades (Bejarano, Mejía, Molano et al., 2019: 2017).

Como toda idea nueva se encuentra con detractores y defensores.

Para el economista de CUNEF Juan Manuel López Zafra, si el estado otorgase una renta básica, el ciudadano se convertiría en súbdito. Por el contrario, para Carlos Martínez, Presidente de IMF Business School, una renta básica que sea compatible con el posible empleo, disminuiría sensiblemente la economía sumergida. Hay quien afirma también que los sectores emergentes fabricantes de nuevas tecnologías, ante las resistencias que puede haber hacia ellas motivado por la desaparición inevitable de cientos de puestos de trabajo, están fomentando el concepto de renta básica universal para promocionar sus productos y para paliar los efectos del empleo en precario que sus modelos de negocio generan (Bellavista, 2019).

Al margen de estas opiniones, el problema central de esta renta básica universal ha de ser cómo se paga, de dónde se han de traer sus fondos. La idea más simple ya la hemos mencionado: hay autores que se manifiestan en el sentido de que los fondos se obtendrían de los grandes beneficios que va a traer la robotización de la producción.

Ahondando más en este asunto, como se ha puesto de manifiesto en diversos artículos, para López Zafra, el gran problema es que su coste ascendería a 371.000 millones de euros, el 81% de los Presupuestos Generales del Estado (López, 2017).

Sin embargo, hay opiniones que modalizan este coste. El ex ministro socialista Miguel Sebastián (2017) afirma que, si se quitan de los posibles beneficiarios a los menores de 16 años, pensionistas y perceptores de determinados tipos de renta, afectaría a menos de 10 millones de personas en España, y si esta renta se fija en 500 euros, su coste sería de entre 50.000 y 60.000 millones; el 4 ó 5% del PIB. A pesar de ello, Miguel Sebastián ve el inconveniente de que esta renta básica supondría un desincentivo para el trabajo además de que los que con ella trabajarán, ganarían más y provocarían más desigualdades.

Para el ya citado Carlos Martínez, como aspecto negativo para las clases menos pudientes, está su efecto “anestesia”, el conformismo con estas medidas y las clases pudientes aplaudirían esta renta universal porque amortiguaría las revoluciones de las clases desfavorecidas²¹⁷.

Desde otro punto de vista, los efectos de la renta básica van a depender de la configuración del sistema de protección social de cada país.

²¹⁷ Puede consultarse esta afirmación en URL: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2017/05/25/midinero/1495724028_613422.html Última consulta el 7 de febrero de 2019.

Si el sistema de protección social es avanzado y generoso, como pueden ser los casos de Finlandia o Francia, la renta básica sería negativa por cuanto que las prestaciones sociales serían por regla general de mayores cuantías que esta renta y se empeoraría la situación de los colectivos menos favorecidos, con problemas de salud o en riesgo de exclusión.

Por el contrario, en países con sistemas de protección menos generosos, como los casos de España o Italia, el 80% de los ciudadanos mejorarían las ganancias (Pascual, 2017).

Un tercer camino es el que propone la OCDE: mantener el Estado del Bienestar y conceder al mismo tiempo una renta básica, de monto inferior y carácter temporal, a ciertos colectivos más necesitados (Sandri, 2017b).

Quizás el tema de la validez o no de la renta básica universal haya que constatarlo a través de experiencias concretas y focalizadas.

De ello nos habla uno de los autores más partidarios de la instauración de esta renta actualmente como es Federico Pistono, escritor, emprendedor y conferenciante²¹⁸.

Afirma este autor en una entrevista periodística (Pereira, 2016) que España podría dar 9.000 euros al año a cada adulto y 4.000 a cada niño, que es el mismo dinero que España se gasta en gasto público social; aunque esta política debería hacerse de forma gradual, no de golpe, para minimizar los posibles efectos negativos de carácter disruptivo que tendría.

Como experiencias concretas, Pistono cita algunos ejemplos:

²¹⁸ Federico Pistono es autor del libro *Los robots te robarán el trabajo pero está bien: cómo sobrevivir al colapso económico*. Createspace. 15 de junio de 2013.

En Alaska se hizo una prueba hace 30 años dando 120 dólares por persona y año. Treinta años después la cantidad es de 5.000 dólares porque se incrementó la cuantía inicial para el pago de la luz, agua y otros suministros básicos. Actualmente han dejado de ser uno de los Estados más pobres de Estados Unidos para ser uno de los que tienen la renta más alta.

En la provincia de Manitowa, en Canadá, hicieron otro experimento con 20.000 personas para saber si con esta renta básica la gente dejaba de trabajar y resultó ser que la gente trabajó más.

En la India, hicieron la prueba con 18.000 personas durante 3 años y el emprendimiento creció un 200% y mejoraron otros parámetros relacionados con la salud y la educación, entre otros.

Para Pistono, el dinero que se emplea en financiar la protección social se pierde, se malgasta y se roba. Al repartirse este dinero en forma de renta básica se crearía riqueza.

Sin embargo, no todo son buenas noticias. Haremos referencia por último al caso reciente de Finlandia.

Este país el 1 de enero de 2017 hizo una prueba traspasando, a través de la institución denominada Kela, encargada por la Seguridad Social para este cometido, la cantidad de 560 euros al mes a 2.000 desempleados de entre 25 y 58 años, que sustituirían al resto de transferencias y subvenciones públicas que se pudieran percibir. El resultado no se ha considerado positivo del todo y, al cabo de dos años después, el experimento ha concluido, a pesar de que la Seguridad Social ha comunicado que proporcionará los primeros resultados en

la próxima primavera²¹⁹. Se pretendía que los desempleados mejoraran su salud mental y los niveles de estrés a la hora de la búsqueda de un nuevo trabajo, y además les blindara contra la aceptación sin remedio de ofertas basura que puedan ofrecérseles en base a su situación de necesidad y precariedad laboral²²⁰.

El catedrático de Economía Aplicada Juan Torres en la introducción de su reciente libro *La renta básica* (2019) afirma que o cabe duda de que sobre esta materia habrá que decidir en el futuro próximo pues sólo en España a finales de 2017 había setecientos mil hogares donde no entraba ningún ingreso y más de 1,1 millones de personas en esta misma situación.

En esa misma introducción alude a las declaraciones del economista José Carlos Díez en contra de la instauración inmediata de la renta básica cuando afirmó que “si tú pones una renta básica aquí vas a dejar total libertad de entrada de personas porque supongo que los de Marruecos, los del Congo y los de Uganda van a venir todos aquí a tener una renta básica. Si pones una renta básica, no vale con el muro de Trump: tendrás que poner francotiradores”²²¹. En contra de esta muy polémica afirmación, Juan Torres replica que otros esto lo podrían considerar como estúpido porque esa renta no tendría que

²¹⁹ Ver noticia: “El experimento fallido de la renta básica en Finlandia”. Diario ABC, Empresa, 27 de Enero de 2019, p. 8.

²²⁰ Fuente: El Economista (2017, 10 de mayo). El experimento de la renta básica en Finlandia da sus frutos: primeros signos positivos. Obtenida de URL:

www.eleconomista.es/economia/noticias/8346532/05/17/El-experimento-de-la-renta-basica-en-Finlandia-muestra-signos-positivos-sobre-los-parados.html.

Última consulta el 10 de diciembre de 2017.

²²¹ Puede consultarse en URL:

https://m.huffingtonpost.es/2017/01/22/la-sexta-noche-pizarra_n_14320342.html. Última consulta el 14 de agosto de 2019.

provocar un efecto llamada mucho mayor que el que produce nuestro sistema de salud y educación universales o nuestro mayor nivel de empleo y renta.

Hay muchas diferencias sociales y económicas entre Finlandia, por ejemplo, y España pero podría ser muy interesante probar de alguna manera estas experiencias en nuestro país sobre ciertos colectivos desfavorecidos y estudiar detenidamente sus resultados para obrar en consecuencia.

Capítulo IV.

La problemática del fraude en la Seguridad Social.

Considerando que el fraude a la Seguridad Social es uno de los factores más relevantes que inciden en los problemas de financiación de sistema de protección social, a esta lucha contra el fraude, y dentro del marco de la búsqueda de soluciones para la sostenibilidad y reducción del déficit, vamos a dedicar las siguientes líneas.

1. Metodología utilizada.

En este capítulo, que se ocupa ya del tema principal de esta tesis y que no es otro que la no aplicabilidad en todas sus consecuencias de la normativa principal aprobada en los últimos tiempos para que pueda darse un cambio profundo en el funcionamiento de la Administración Pública, debido a las fuertes resistencias desde diversos sectores, y que denota una falta de voluntad real de modificar el estado actual de la situación que permitiera avanzar en la consecución de unos menores niveles de defraudación en el ámbito de la Seguridad Social, nos ocupamos en primer lugar del concepto de fraude elaborado por la doctrina científica.

Una vez definido, estudiamos las causas que lo producen y tratamos también de la dificultad de su cuantificación dado que precisamente estamos ante prácticas realizadas

al margen de la normativa y con un fin de contravenirla para la consecución de resultados esperados y no queridos por el ordenamiento jurídico. Nos detendremos aquí en los métodos directos e indirectos que diversos autores han ideado para la medición del fraude.

Dentro ya de nuestro país, nos ocupamos de la estimación del fraude existente y de los tipos más comunes con especial interés en el fenómeno de las empresas ficticias, que en época de crisis económica se hacen más patentes.

Para finalizar el capítulo, proponemos unas medidas que serían eficaces para combatir el fraude en el ámbito de la Seguridad Social.

Para la elaboración de este capítulo, nos hemos servido también de la doctrina especializada en estos temas, del reflejo que se realiza de estas prácticas en el ámbito periodístico y de las visiones desde el punto de vista de la sociología que han ayudado a su comprensión.

2. El concepto de fraude.

Al referirnos a este concepto se hace necesario diferenciarlo de otras conductas como son el error y la elusión.

El error consiste en equivocaciones involuntarias y que, como tales, carecen de intencionalidad. Quien comete un error ignora que está produciendo un perjuicio en este caso a las arcas de la Seguridad Social y frecuentemente viene motivado por la complejidad normativa o de los procedimientos establecidos. No obstante, la lucha para que éstos no se produzcan produce las mismas consecuencias que la lucha contra el fraude propiamente dicho: el aumento de los recursos económicos para afrontar los costes de la protección social.

La elusión, por su parte, consiste en no pagar determinados tributos o cotizaciones sociales

amparándose en subterfugios o resquicios legales no previstos por el legislador al tiempo de redactar la norma, bien sea por una redacción deficiente de la misma o porque ésta entra en juego con el resto de otras normas y produce efectos no previstos. Estas conductas no constituyen delito ni infracciones jurídicas, ya que “el uso de argucias y tecnicismos legales les confiere completa legitimidad” (Cárdenas, von Gierke, 2011:2).

En materia de Seguridad Social estas conductas sirven para aumentar la cuantía de las prestaciones o para reducir el monto de las cotizaciones, al sacar provecho de las disposiciones jurídicas vigentes, las condiciones de su aplicación o las deficiencias en los sistemas de control de este tipo de fraude.

En cuanto a la definición de fraude, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (RAE), en su primera acepción, fraude es una “acción contraria a la verdad y a la rectitud, que perjudica a la persona contra quien se comete”; y en su segunda acepción, más conforme al objeto de nuestro trabajo, es el “acto tendente a eludir una disposición legal en perjuicio del Estado o de terceros”²²².

La construcción inicial y básica de la doctrina del fraude proviene del campo del derecho privado y concretamente del derecho civil. Así el artículo 6.4 del Código Civil preceptúa que “los actos realizados al amparo del texto de una norma que persigan un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico, o contrario a él, se considerarán ejecutados en fraude de ley (...)”.

Debe tenerse en cuenta que, si bien la figura del fraude de ley es patrimonio del derecho privado, es un acervo común del ordenamiento jurídico en su totalidad considerado. El

²²² RAE, 23^a edición, octubre de 2014.

Tribunal Constitucional así lo ha entendido igualmente al declarar que el artículo 6.4 del Código Civil no es una norma exclusiva de la legislación civil sino que es aplicable a todo el ordenamiento²²³.

El fraude de ley va en contra del principio general que consagra el derecho en su ejercicio que es siempre el de la buena fe y prohíbe el abuso del derecho y su ejercicio antisocial, en su artículo 7. Y este mismo precepto legal, en su punto 2 señala las consecuencias que puede tener defraudar una norma al señalar que “todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero, dará lugar a la correspondiente indemnización y a la adopción de las medidas judiciales o administrativas que impidan la persistencia en el abuso”.

De una manera amplia, la Resolución del Consejo de Europa de 22 de abril de 1999 define como fraude “todo acto u omisión con el fin de obtener prestaciones de la Seguridad Social o de evitar la obligación de pagar las cotizaciones de la Seguridad Social infringiendo la normativa nacional de un Estado miembro en esta materia”²²⁴.

En el anterior concepto pueden apreciarse ya las dos modalidades de fraude que pueden encontrarse: conductas

²²³ Ver: STC 37/1987 (RTC 1987, 37).

²²⁴ Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 22 de abril de 1999, relativa a un código de conducta en el ámbito de la cooperación entre las autoridades de los Estados miembros en materia de lucha contra el uso indebido de prestaciones de la seguridad social y el fraude en las cotizaciones a nivel transnacional y contra el trabajo no declarado y el trabajo temporal transfronterizo. Diario Oficial n° C 125 de 06/05/1999 p. 0001-0003.

que afectan a los ingresos (merma en las cotizaciones) o a los gastos (las prestaciones), pero, en todo caso, es necesario diferenciar el verdadero fraude (acto tendente a eludir la regulación en beneficio propio y perjuicio de un tercero) de la mera corruptela del sistema (malos usos contrarios a la ley).

Conforme ha señalado Francisco Javier Fernández Orrico (2014: 85-86), en materia de prestaciones de Seguridad Social, para que se produzca una acción fraudulenta se debe dar “la teoría de los cuatro elementos del fraude a la Seguridad Social: la prueba, el medio de prueba, la intencionalidad y el resultado”.

El fraude siempre se ha de probar, aunque sea de manera indirecta, y este elemento es uno de los más complicados para que se pueda hablar de este concepto. Dentro de estas conductas no permitidas por el ordenamiento jurídico suele darse el elemento de la connivencia que, para el caso del fraude en las políticas pasivas de empleo, gestionadas a través del SEPE, el Tribunal Supremo ha caracterizado por “la concurrencia de un acuerdo de voluntades entre trabajador y empresario dirigido a que aquel pueda obtener ilícitamente la prestación por desempleo (...). Por otro lado, esta confabulación suele ir disfrazada de una cierta apariencia de legalidad bajo la cual se oculta la verdadera intención de quienes así actúan, con el evidente propósito de evitar los obstáculos legales que se opondrían a la obtención del resultado antijurídico perseguido”²²⁵.

El Tribunal Supremo con lo dicho anteriormente quiere resaltar la dificultad en que se encuentra la Administración en la mayoría de las ocasiones para obtener una prueba directa y concluyente de estas

²²⁵ Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso Administrativo, de 18 de octubre de 1988, Fundamento de Derecho Segundo. STS 7236/1988.

conductas fraudulentas. Para evitar la impunidad que se produciría en muchos casos, entiende el más Alto tribunal que basta con una prueba indiciaria o de presunciones, siempre que el resultado que se llegue se obtenga conforme a las reglas del criterio humano y partiendo siempre de unos hechos demostrados, conforme establece el artículo 386 de la ley de Enjuiciamiento Civil²²⁶.

Como ha explicado también la Sala 4ª del Tribunal Supremo, la presunción no constituye un medio de prueba, sino un criterio de valoración de la prueba ya existente²²⁷.

La admisibilidad de la prueba indiciaria para acreditar aquella connivencia o simulación de una relación laboral se reconoce en otras sentencias del Tribunal Supremo²²⁸.

En relación al fraude de ley, establece la sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Social, de 24 de febrero de 2003 (RJ/2003/3018) que “esta afirmación ha de ser matizada en los términos que se establece en nuestra Sentencia de 29 de marzo de 1993 (RJ/1993/2218) (Recurso 795/1992). Decíamos allí que la expresión “no presunción del fraude ha de entenderse en el sentido de que no ha de partir de éste como hecho dado y supuesto la falta de prueba en contrario (al modo de una inversión de la carga probatoria, ciertamente prohibida a estos efectos), pero naturalmente no excluye en absoluto la posibilidad de que el carácter fraudulento de una contratación pueda establecerse por la vía de la prueba de presunciones (la

²²⁶ Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (BOE del 8 de enero).

²²⁷ Sentencias de 8 de abril de 1990, 10 de diciembre de 1994, 8 de abril de 1997, entre otras muchas (RJ 1997, 2708) y 2 de julio de 1998 (RJ 1998, 5127).

²²⁸ Entre otras, las sentencias de la Sala de lo Contencioso Administrativo de 1 de junio de 1992 (I. L. 942/1992), y de 1 y 26 de octubre de 1992.

“*praesumptio hominis*” del artículo 1253 del Código Civil (LEG 1889, 27) cuando entre los hechos demostrados (...) y el que se trata de deducir (...) hay un “enlace preciso y directo según las reglas del criterio humano”.

El segundo elemento es que la prueba debe obtenerse antes de la acusación del fraude.

La intencionalidad sirve para graduar la infracción o el delito cometido.

Finalmente, el resultado de la acción es la que la determina como fraudulenta, aunque hay acciones fraudulentas que no se concluyen (es el caso, por ejemplo, de las empresas ficticias, de las que se hablará después, constituidas para cobrar prestaciones; se castiga el alta sin actividad aunque luego no se llegue a cobrar la prestación; lo importante es el dolo empleado para ello).

El fraude de ley se produce cuando se ponen en práctica maniobras destinadas a frustrar una norma jurídica. Se trata de utilizar una norma para amparar un resultado prohibido o contrario al ordenamiento jurídico.

La práctica general consiste en utilizar una llamada norma de cobertura que permite alcanzar por vía indirecta lo que no podría conseguirse directamente porque hay otra norma aplicable al caso que lo impide, que sería la norma defraudada.

Como nos muestra la doctrina (Enciclopedia jurídica, 2014), el fraude de ley ha de tener estas características:

- Ha de tratarse de un acto jurídico, no siendo suficiente la mera intencionalidad.
- En apariencia, dicho acto encuentra su apoyo en una norma jurídica pues, en caso contrario, se trataría de un acto contra ley, sin ninguna norma de cobertura que pretendiera amparar el acto.

- El acto fraudulento siempre persigue un fin condenado por el ordenamiento jurídico.

Es importante reiterar también que el fraude nunca puede presumirse, como ha declarado el Tribunal Supremo²²⁹ "solo podrá declararse si existen indicios suficientes para ello, que necesariamente habrán de extraerse de hechos que aparezcan como probados".

3. Causas del fraude en general y a la Seguridad Social, en particular.

No hay una sola causa que sirva para justificar el fraude existente en España y, en este sentido, se pueden enumerar algunas de ellas que pueden servir para explicarlo, aunque su enumeración, en ningún caso, es de carácter exhaustivo:

- Legislación laboral y fiscal compleja.

Es sabido que la multiplicidad de formas y requisitos para la contratación laboral y la complejidad de los diferentes tipos impositivos producen grietas que hacen más fácil eludir la norma. A esto hay que sumar la propia inestabilidad de esta normativa con continuos cambios y modificaciones que incrementa la inseguridad jurídica.

- Precarización de la economía.

Las crisis económicas con el aumento del paro, que estas conllevan como principal efecto negativo, suponen un campo abonado para que se produzcan abusos en las contrataciones laborales y búsqueda de complementos económicos que garanticen la subsistencia al margen de la economía oficial o a través del fraude en las prestaciones públicas. En este sentido, cuando el fraude se produce desde las capas más castigadas económicamente por la crisis y con menores niveles de ingresos, se ha hablado de

²²⁹ STS 2947/1999, de 25 de mayo de 2000.

una “justificación” de este fraude motivado por un cierto estado de necesidad. No nos referimos al fraude realizado por los poderosos para incrementar de manera perversa aún más sus fortunas, sino al de las capas sociales más desfavorecidas y para las que podríamos plantearnos si, en los casos más extremos, este concepto de defraudación no se les puede aplicar propiamente. Con esto no pretendemos llegar a la justificación de estos comportamientos, pero en el fraude en determinadas prestaciones, como en los casos de la compatibilización del desempleo con el trabajo esporádico para incrementar los recursos siempre escasos, no puede tener una sanción y reprobación social igual que los comportamientos corruptos de las capas sociales económicamente más privilegiadas.

- Falta de concienciación ciudadana.

Se ha afirmado en repetidas ocasiones la diferente moralidad en el cumplimiento de las obligaciones ciudadanas que presentan los países del norte de Europa y de raíz protestante en comparación con los países meridionales, católicos, entre los que se encuentra España. Se afirma que en España este incumplimiento generalizado es aplaudido comúnmente, o al menos tolerado, mientras que en esos otros países sería causa de evidente rechazo ciudadano. Puede recordarse aquí el acrónimo despectivo “*PIGS*” (Portugal, Italia, Grecia y España)²³⁰ para referirse a los países del sur de Europa, o las declaraciones realizadas en marzo de 2017 por el

²³⁰ Este acrónimo fue creado en los años 80 del siglo pasado cuando se pensaba que esos países no podían formar parte de la UE por su indisciplina presupuestaria. Al respecto, puede consultarse el artículo de Vicens Navarro ¿Quiénes son los cerdos, PIGS? Publicado el 16 de julio de 2010 en la Revista digital Sistema. URL: www.vnavarro.org/wp-content/uploads/2010/07/quienes-son-los-cerdos1.pdf.

Última consulta el 20 de marzo 2018.

presidente holandés del Eurogrupo, Jeroen Dijsselbloem, de que los países del sur de Europa no pueden gastarse todo el dinero en copas y mujeres y luego pedir que se les ayude²³¹.

Más allá de la certeza, o no, de estas afirmaciones, es necesario llevar a cabo desde los primeros cursos de enseñanza una labor educadora ciudadana que impulse la colaboración en el cumplimiento de estas obligaciones y, al mismo tiempo, una labor ejemplarizante en la exigencia del cumplimiento de las obligaciones por parte de los poderes públicos.

- Cuotas elevadas de Seguridad Social.

Existe una gran heterogeneidad en los países de la UE en el porcentaje de participación de las cotizaciones sociales en el PIB que, de media, suponen casi una tercera parte del total de la recaudación impositiva por todos los conceptos.

Un estudio publicado por el Banco de España (Hernández, López, 2014: 14-15) afirma que la media de la UE-27 es del 11.1% del PIB, pero con porcentajes superiores al 15% destacan países como Francia, Holanda, República Checa o Eslovenia; y en el otro extremo, con porcentajes muy reducidos, están Dinamarca (1%), Irlanda (4%), Malta (6%) o el Reino Unido (6,7%).

España desde 1995 ha mantenido un porcentaje de alrededor del 12% del PIB. No obstante, considerando que

²³¹ Jeroen Dijsselbloem concedió una entrevista el 19 de marzo de 2017 al diario Frankfurter Allgemeine en donde afirmo que “en la crisis del euro, los países del Norte se han mostrado solidarios con los países afectados por la crisis. Como socialdemócrata, atribuyo a la solidaridad una importancia excepcional. Pero el que la solicita, tiene también obligaciones. Uno no puede gastarse todo el dinero en copas y mujeres y luego pedir que se le ayude”. Información obtenida de URL: https://www.eldiario.es/rastreador/presidente-holandes-Eurogrupo-alcohol-mujeres_6_624747533.html. Última consulta el 20 de marzo 2018.

esta aportación es la suma de las aportaciones de empresarios y trabajadores en la mayor parte de los supuestos, nuestro país tiene un peso superior a la media europea en la cotización empresarial, que aporta el 70% del total de la cotización a la Seguridad Social frente al 58% de la UE-27. Por lo que respecta a los trabajadores, su aportación es del 15% frente al 10% de la UE-27.

Debido a lo elevado de la participación empresarial que encarece los costes no salariales de las empresas, las organizaciones empresariales españolas vienen solicitando reiteradamente un abaratamiento de ellos.

Una vez abordado el concepto del fraude y examinado las principales causas para su comisión, es necesario adentrarse en un apartado especialmente difícil por la propia naturaleza opaca de estas conductas cual es el de la cuantificación de esta economía oculta.

4. La estimación de la economía sumergida: métodos directos e indirectos.

No existen métodos infalibles a la hora de hacer estimaciones de la economía sumergida ya que, por su propia naturaleza, es oculta; y por otra parte, los diferentes modelos de estimación tienen como principal problema el de la diversidad de conclusiones según sea el método que elijamos (Abella, 2017: 18)

Valiéndonos de las aportaciones de Brindusa Anghel y Pablo Vázquez Vega (2010: 18-28), normalmente, se utilizan métodos directos (generalmente encuestas) y métodos indirectos (combinación de diversas variables observadas para tratar de medir este fenómeno).

Las encuestas presentan la ventaja de que proporcionan una visión detallada de este problema, pero los resultados siempre van a depender de los parámetros escogidos para realizarlas.

Como inconvenientes, están el coste económico y temporal, la dificultad de que sea representativa y la falta de cooperación de los encuestados ya que siempre un porcentaje de ellos van a tratar de esconder o dulcificar sus comportamientos defraudatorios.

Por lo que se refiere ahora a los métodos indirectos, comparan diferenciales entre lo que se entiende por valores normales de un aspecto económico y lo que realmente se observa.

Entre estos diferenciales pueden destacarse, los siguientes (Anghel y Vázquez, 2010: 22-26):

- Discrepancias entre rentas y gastos:

La hipótesis es que las rentas ocultas que perciben los defraudadores se tienen que ver reflejadas en sus gastos de modo que la diferencia entre los ingresos legalmente declarados y los gastos producidos, indicará el tamaño de la economía sumergida.

El PIB puede medirse por los datos de la producción, de la renta o del gasto. Estas tres variables, en principio, deberían ser coincidentes pero, si se observan diferencias, ello daría lugar a la estimación del fraude.

- Discrepancias entre la población activa real y la población activa oficial:

Un descenso en la población activa en la economía oficial, aunque no sea siempre así, puede ser indicativo de un aumento del empleo sumergido.

- Método transaccional:

Parte de la consideración de que hay una correlación entre el volumen de transacciones económicas y el PIB oficial.

Se basa en la llamada teoría cuantitativa de la demanda de dinero, que se representa por la formula $MV=pT$, siendo

M: el dinero, V: la velocidad del dinero, p: los precios y T: el número total de transacciones económicas.

Este método indica que el valor total de las transacciones (pT) es el PIB total, que incluye tanto las transacciones oficiales como las no oficiales, de aquí que el tamaño de la economía sumergida sea la diferencia entre el PIB total y el PIB oficial.

Los problemas de esta medición son los siguientes: es necesario disponer de datos fiables del total de transacciones de una economía y no es del todo cierto que la diferencia del total del valor de las transacciones y el PIB oficial se deba sólo a la economía sumergida.

- El método de los rastros efectivo-depositivos:

Parte de que las transacciones ocultas se realizan con medios de pago de difícil identificación fiscal o de otro tipo, sobre todo en dinero efectivo. Por tanto, un aumento de la economía sumergida supondría más demanda de dinero efectivo.

Pero también este método tiene problemas: no todas las transacciones de la economía sumergida se abonan en dinero efectivo ya que existe una utilización importante del trueque como medio de pago.

- El modelo MIMIC (Multiple-Indicators Multiple-Causes. El método de indicadores-múltiples causas-múltiples):

Los anteriores métodos descritos se basan en indicadores o aspectos de la economía sumergida, sin embargo, el método MIMIC conceptúa la economía sumergida como una variable latente, no observable, que se calcula mediante el estudio de variables estructurales relacionadas con aquella variable latente que son observables y cuantificables. Pretende descubrir la variable no observable por medio de las variables que la causan y otras

variables sobre las que influye, denominadas variables indicador a través de un método de modelización estadística de variables no observables denominado Structural Equation Modelling (SEM) (Abella, 2017: 17).

Con este método por la literatura especializada se afirma que se distinguen diversos tipos de causas:

I. La carga de impuestos: cuanto mayor sea la carga impositiva, mayor será el incentivo para incurrir en la economía sumergida.

II. La moralidad hacia los impuestos, la actitud ciudadana ante el Estado. Si esta moralidad cae, habrá una mayor economía sumergida.

Por lo que respecta ahora a los indicadores observados de este modelo MIMIC para poder estimar este tipo de economía, podemos citar (Anghel y Vázquez, 2010: 26-28):

I. Indicadores monetarios: Cuanto más aumente la economía sumergida, mayores serán las transacciones monetarias.

II. La evolución del mercado de trabajo: a más empleos sumergidos, mayor disminución del empleo oficial.

III. El desarrollo de la producción: cuando la economía sumergida se incrementa significa que la mano de obra sale de la economía oficial, y este desplazamiento puede tener un efecto negativo sobre el comportamiento oficial de la economía.

Los inconvenientes del modelo MIMIC son, sobre todo, las dificultades de obtención de los datos para calibrar la economía sumergida y la fiabilidad de las variables consideradas como causas e indicadores.

- El método del consumo de electricidad:

Hay una relación clara, según autores como Kaufmann y Kaliberda (1996: 81-120), entre el desarrollo de la economía y el consumo eléctrico. Quiere decir esto que el aumento del consumo de electricidad es un indicador claro del crecimiento del PIB, oficial y no oficial. Si se resta el PIB oficial del PIB total, se obtiene el PIB no oficial.

El inconveniente que puede resaltarse en la fiabilidad de este método, como expresan dichos autores, es que no todas las actividades de economía sumergida suponen un aumento significativo del consumo eléctrico.

5. El fraude en España: Datos comparativos.

Lógicamente, al tratarse de medir el fraude, y como ya hemos avanzado, las cifras no pueden ser más que estimativas, si bien se han hecho estudios de gran calado que lo han cuantificado y, en general, coinciden en que durante la pasada crisis económica la economía sumergida creció en casi 7 puntos hasta superar el 25% del Producto Interior Bruto (PIB).

Un trabajo desarrollado por la Universidad Rey Juan Carlos para la Fundación de las Cajas de Ahorro en 2011 explicaba cómo la economía sumergida se mantuvo en torno al 12,5% del PIB en la década de los ochenta, pasó a situarse por encima del 18% a finales de los noventa y subió justo antes de la crisis hasta el 20%. Se considera que la economía sumergida se ha duplicado en los últimos 30 años (Arrazola, Hevia, Monleón, Sánchez, 2011: 58-66).

Friedrich Schneider (2015: 6), profesor de la Universidad de Linz, cuyos trabajos tienen un gran predicamento internacional, realiza todos los años un estudio sobre la economía sumergida en el mundo y, en relación a España, estima que si en 2012 alcanzó el 19,2% del PIB, para el año 2015 este porcentaje se situó en el 18,2%. Finalmente, en el año 2017, según los datos de un informe realizado en 2019, la economía sumergida en España supuso el 17,2 %

(Soto, 2019). Se observa pues, una bajada en este tipo de economía que parece coincidir con el inicio de la recuperación económica y el fin de la crisis.

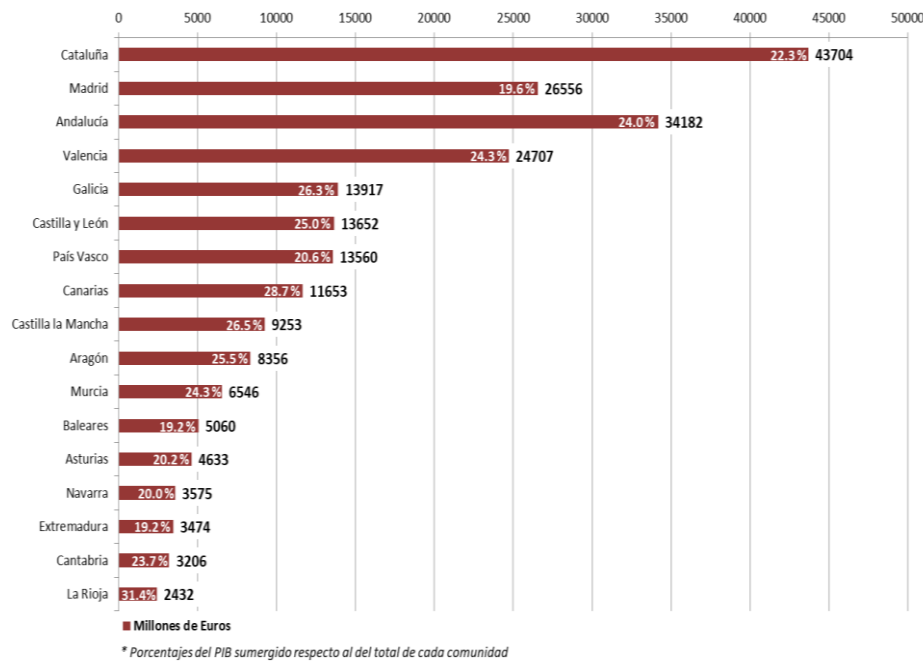
Existe una importante correlación entre economía sumergida y corrupción.

El informe “Flexibilidad en el trabajo 2014”, concluye que cuanto mayor sea la corrupción de un Estado, mayor será la economía irregular. Hay muchos factores que pueden explicar esto entre los que destaca la manera en que los ciudadanos perciben al Estado; si la corrupción y la ineficiencia son palpables, éstos tienden a pagar menos impuestos (Williams, Renooy, 2014: 28-29).

La ONG Transparencia Internacional elabora un ranking anual de corrupción. De 180 países analizados, España ocupa el puesto 30 en el último informe realizado referente al año 2019.²³².

Sin embargo, las cifras estimadas para España pueden ser un poco bajas e inferiores a la realidad, según el informe realizado por la Asociación de Técnicos de Hacienda (GESTHA) por Comunidades Autónomas, aunque referido al año 2014, las cifras de la economía sumergida en España serían las siguientes (GESTHA, 2014: 15-25):

²³² Fuente: <https://www.transparency.org/cpi2019>.
Última consulta el 4 de febrero de 2020.



A la vista de estos datos, se observa que los índices más negativos en España se concentran en Cataluña, Madrid, Andalucía y Valencia que tiene su lógica pues son también las Comunidades Autónomas más pobladas.

Si hacemos referencia concreta ahora al fraude laboral, siguiendo el trabajo de Alfredo Jiménez Fernández y Ramiro Martínez-Pardo del Valle, “La economía sumergida en España” (2013: 8), se estima que, del total de la economía sumergida en España, el 8% del PIB es debido al fraude laboral, lo que equivaldría a un millón de puestos de trabajo para aflorar.

Como afirma este estudio, si la economía sumergida de naturaleza laboral se redujese en un 50% en España, equivalente a la de los países europeos con menor tasa, se recaudarían por cuotas a la Seguridad Social más de 13.000 millones de euros adicionales cada año. En

prestaciones por desempleo, siguiendo las estimaciones de GESTHA a las que se remiten los autores señalados, se estima una bolsa de fraude de 3.500 millones de euros al año.

6. Tipos de fraudes más frecuentes a la Seguridad Social.

Sin que la enumeración que sigue pueda ser considerada como *numerus clausus*, de la práctica diaria los tipos de fraude a la Seguridad Social más comunes son los siguientes:

- Empleo oculto: el empresario no da de alta a sus trabajadores, en todo o en parte, o el trabajador autónomo ejerce su actividad al margen de su alta obligatoria en la Seguridad Social.

A modo de ejemplo, con la irrupción de la mujer en el trabajo remunerado, o por el aumento de la esperanza de vida, los trabajos consistentes en servicios a las personas arrojan cifras muy altas de economía sumergida; se trata de las trabajadoras que cuidan a personas mayores o a niños. Según los datos que maneja la Asociación Española de Servicios a la Persona (AESPP), este sector mantiene en la economía sumergida a más de un millón y medio de personas.

Esta Asociación estimó que se hubieran podido crear en 2018 la cifra de 1.040.000 empleos con la regulación del sector de servicios a la persona (Pagola, 2017).

Según un estudio de Oxfam Intermón y el Instituto de Estudios de Género de la Universidad Carlos III, al menos 164.000 empleadas de hogar no cotizan en España y el 26% no están dadas de alta en la Seguridad Social²³⁵.

²³⁵ Fuente: Diario El País, 24 de octubre de 2018, p. 40.

Relacionado con la Administración Pública, sobre todo en estos tiempos en que se han vuelto a convocar más plazas a los diferentes cuerpos de funcionarios, existe una importante bolsa de fraude tanto laboral como fiscal con academias de preparación ilegales, con trabajadores a su servicio que, o no están dados de alta o lo están como falsos autónomos, y preparadores particulares que por el volumen y habitualidad de su actividad deberían estar dados de alta como autónomos y que, en muchos casos, no sería posible por la exclusividad de su dedicación a la función pública al ser empleados públicos que se dedican también a esta preparación. Pensemos también en el fraude fiscal existente por la ocultación de importantes ingresos que pueden obtenerse por esta actividad²³⁶.

- Empleo irregular: se produce un abuso en las formas de contratación; contratos temporales que son indefinidos, contratos a tiempo parcial que superan ampliamente las horas establecidas, contratos de formación cuyas horas dedicadas a ella preceptivamente no existen o no alcanzan el mínimo establecido, horas extras realizadas que no se retribuyen como tales o que superan el máximo permitido, o becarios que realmente ejercen como trabajadores por cuenta ajena en todos los sentidos o no reciben ninguna remuneración²³⁷.

²³⁶ Para ilustrar este fraude, pueden consultarse las siguientes noticias periodísticas: “El negocio (no siempre limpio) de preparar a los opositores”. URL: https://www.eldiario.es/economia/negocio-preparar-opositores_o_631687035.html . Y “el negocio libre de impuestos de los altos funcionarios”. URL: https://politica.elpais.com/politica/2016/12/13/actualidad/1481641635_298347.html . Últimas consultas el 25 de abril 2018.

²³⁷ El sindicato Comisiones Obreras ha denunciado en 2018 que 1,4 millones de becarios no reciben ninguna remuneración al efectuar prácticas laborales, frente a 70.000 que sí la reciben. URL: <http://www.finanzas.com/noticias/empleo/20180209/ccoo-denuncia-millones-becarios-3779876.html> . Última consulta el 21 de marzo 2018.

Sobre estos últimos becarios, es de destacar la oposición de los Rectores de las Universidades a la obligación establecida en el Real Decreto Ley 28/2018 de cotizar por los más de medio millón de estudiantes afectados. Mediante esta norma el Gobierno, con el apoyo de los sindicatos mayoritarios UGT y CC.OO., pretende acabar con el fraude y las prácticas abusivas a las que con frecuencia estos estudiantes están sometidos²³⁸

- Fraude en materia de prestaciones: Desempleos que se perciben mientras el beneficiario está trabajando sin declararlo o incapacidades temporales para el trabajo que, realmente, no lo son, entre otras diferentes modalidades²³⁹.

- Práctica de bonificaciones o reducciones indebidas: este hecho puede producirse en materia de Seguridad Social por incumplimiento de los requisitos legales para tener derecho a estos beneficios como son los supuestos de no mantenimiento de los niveles de empleo en la empresa exigidos o administradores societarios que no están al corriente en sus cuotas de autónomos, entre otros ejemplos²⁴⁰.

²³⁸ La norma aludida es la Disposición adicional quinta del Real Decreto Ley 28/2018, de 28 de diciembre (BOE del 29 de diciembre) sobre la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo.

Como ejemplo de esta oposición a la cotización, puede citarse la noticia aparecida en el Diario El País, en enero de 2019, URL: https://elpais.com/economia/2019/01/04/actualidad/1546629304_142817.html. Última consulta el 5 de febrero de 2019.

²³⁹ Puede citarse como ejemplo el fraude en materia de prestaciones a la Seguridad Social detectado en Sevilla en diciembre de 2017 por importe de 400.000 euros. URL: www.sevilla.abc.es/sevilla/sevi-policial-nacional-destapa-fraude-seguridad-social-mas-400.000-euros-201712281226_noticia.html. Última consulta el 21 de marzo 2018.

²⁴⁰

- Falsos autónomos: Trabajadores que por sus características tendrían que estar encuadrados en el régimen general de la Seguridad Social pero a los que el empresario real les obliga a tramitar su alta como autónomos para ahorrarse sus cotizaciones, hecho que se agrava con la existencia de “tarifas planas” en este régimen que suponen una mínima contribución a la Seguridad Social²⁴¹. La organización de trabajadores autónomos UATAE, a partir de las encuestas de población activa (EPA) del primer y segundo trimestre de 2018, estimó que en España hay 225.000 falsos autónomos, 15.000 más que el año anterior, que cuestan alrededor de 592 millones de euros a la Seguridad Social, y que esta cifra ha aumentado a causa de la crisis económica²⁴².

- Fraude en extranjería: Para residir y trabajar en España es necesario contar con los visados y autorizaciones pertinentes previstos fundamentalmente en la ley de Extranjería y su Reglamento de desarrollo²⁴³. Este fraude consistirá tanto en contratar a trabajadores sin los correspondientes permisos de residencia y trabajo como, en el lado opuesto, obtener estos permisos de forma torticera en connivencia con el empleador fingiendo un

²⁴¹ El caso de los repartidores de Deliveroo constituye un buen ejemplo de estos falsos autónomos. URL:

https://www.eldiario.es/economia/falsos-autonomos-precariedad_o_661084486.html. Última consulta el 21 de marzo 2018.

²⁴² Fuente: Diario El Economista de 29 de agosto de 2018, p. 24.

²⁴³ Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, y Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, que aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000.

trabajo que le permita al trabajador conseguir su alta en la Seguridad Social y su residencia en España²⁴⁴.

El artículo 36 de la ley de extranjería, por ejemplo, establece que la eficacia de la autorización de residencia y trabajo inicial se condicionará al alta del trabajador en la Seguridad Social. Para esta autorización inicial de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena, el Reglamento de aquella ley, en su artículo 63, prevé que esta se produzca en el plazo de tres meses desde la entrada legal en España.

- Fraude para la obtención de beneficios penitenciarios: nos referimos aquí especialmente a la consecución del tercer grado. Tanto la Ley General Penitenciaria, artículo 72.5, como su Reglamento, artículos 101 y ss.²⁴⁵, hacen depender la concesión del tercer grado penitenciario, que supone ya un régimen de semi libertad, de que el penado tenga ya unas condiciones individuales, familiares y sociales que le garanticen una vida normal en libertad e integrado en la sociedad. Para ello los jueces de vigilancia penitenciaria dan un valor especial a la obtención de un contrato de trabajo y a la consiguiente alta en la Seguridad Social.

²⁴⁴ Puede citarse la Sentencia 536/2016, de 17 de junio, de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, referida a la simulación del contrato de trabajo para obtener indebidamente la entrada y el derecho de residencia en España, que constituye la conducta sancionada en el artículo 318 bis del Código Penal. En esta sentencia se condenó a la parte recurrente como autora de un delito de favorecimiento de la emigración clandestina agravado por el ánimo de lucro.

Como ejemplo, igualmente, de fraude en materia de extranjería, en Málaga en febrero de 2018 hubo 20 detenidos. URL:

<http://laopiniondemalaga/2018/02/17/detenidas-20-personas-operacion-fraude/987601.html> . Última consulta el 21 de marzo 2018.

²⁴⁵ Ley Orgánica 1/1979, de 16 de septiembre, General Penitenciaria y Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, que aprueba su Reglamento.

Por tanto, si ese contrato y alta de Seguridad Social se simulan se produce esta modalidad de fraude²⁴⁶.

- Fraude societario. La doctrina del “levantamiento del velo”:

Aunque de naturaleza propiamente mercantil, este tipo de fraude tiene una dimensión laboral y de Seguridad Social cuando lo que se pretende defraudar son derechos públicos consistentes en recursos de la Seguridad Social.

Conforme dispone el artículo 1 de la Ley de Sociedades de Capital²⁴⁷, en las sociedades anónimas y las de responsabilidad limitada, que son las más comunes en el tráfico mercantil, los socios no responderán personalmente de las deudas sociales. Únicamente, en las sociedades comanditarias por acciones, al menos, uno de los socios responderá personalmente de estos débitos.

Como señala el abogado Antonio Valmaña Cabanes (2012), la constitución de las sociedades anónimas o de responsabilidad limitada no debe utilizarse de mala fe o con abuso de derecho para crear sociedades fantasmas con el fin de impedir a los acreedores la satisfacción de sus créditos.

No existe una verdadera construcción de derecho positivo relativa a este fraude más allá de lo señalado en los artículos 6.4 y 7.2 del Código Civil prohibiendo el abuso de derecho. Por el contrario, y en su defecto, es necesario

²⁴⁶ Puede citarse la operación policial “Relisto” que permitió desarticular en la Comunidad de Valencia una red que vendía contratos falsos, entre ellos de 14 reclusos que disfrutaban del tercer grado penitenciario. URL:

<http://www.lasprovincias.es/20140114/comunitatvalenciana/comunitat/contratos-ficticios-valencia-alicante-20140114092.html>.

Última consulta el 20 de marzo 2018.

²⁴⁷ Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital.

acudir a la construcción jurisprudencial de esta doctrina del levantamiento del velo.

Esta doctrina se utilizó en España por primera vez con la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de mayo de 1984²⁴⁸.

La finalidad es la que prevé el propio Tribunal Supremo en su Sentencia 1105/2007, de 29 de octubre: “Se trata en todo caso de evitar que se utilice la personalidad jurídica de una sociedad como medio o instrumento defraudatorio, o con un fin fraudulento”. Esto se produce cuando una sociedad de este tipo no tiene como finalidad una actividad mercantil que le es propia, sino que pretende eludir sus obligaciones legales y, singularmente, el pago de sus deudas a los acreedores²⁴⁹.

La Sentencia 271/2011, de 21 de junio, de la Audiencia Provincial de Barcelona precisa que es necesario acudir al levantamiento del velo cuando afirma que “en ciertos casos y circunstancias es posible penetrar en el substratum personal de las entidades o sociedades a las que la ley confiere personalidad jurídica propia con el fin de evitar que, al socaire de esa ficción o forma legal -de respeto obligado, por supuesto- se puedan perjudicar ya intereses privados o públicos, o bien sea utilizada como vehículo de fraude”²⁵⁰.

Los requisitos para cometer este fraude, aunque entendemos que la enumeración no tiene carácter

²⁴⁸ Puede consultarse en URL:

<https://www.iberley.es/jurisprudencia/sentencia-civil-ts-sala-civil-sec-1-28-05-1984-14753511>. Última consulta el 21 de marzo 2018.

²⁴⁹ Puede consultarse en URL: <https://supremo.vlex.es/vid/-34429074>. Última consulta el 21 de marzo 2018.

²⁵⁰ Puede consultarse en URL:

<https://www.iberley.es/jurisprudencia/sentencia-civil-n-271-2011-ap-barcelona-sec-15-rec-16-2011-21-06-2011-1561111>.

Última consulta el 21 de marzo 2018.

exhaustivo, se mencionan en la Sentencia del Tribunal Supremo 83/2011, de 1 de marzo²⁵¹:

- a. Control de varias sociedades por una misma persona.
- b. Operaciones vinculadas entre dichas sociedades.
- c. Carencia de justificación económica y jurídica de dichas operaciones.

Las consecuencias en vía administrativa de esta doctrina es la derivación de deudas a los administradores sociales mediante acta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social o reclamación de deuda efectuada por la Tesorería General de la Seguridad Social, con los requisitos establecidos en la ley de Seguridad Social y normativa de desarrollo²⁵².

No obstante, la doctrina del levantamiento de velo, para no desnaturalizar los propios fundamentos de las sociedades capitalistas y su personalidad distinta y diferenciada de los miembros que las componen, debe usarse de forma restrictiva. Su utilización está supeditada a los principios de cautela, proporcionalidad y subsidiariedad, pues no cualquier impago social hace automáticamente responsable a sus socios.

²⁵¹ Puede en consultarse en URL:

<https://www.iberley.es/jurisprudencia/sentencia-civil-83-2011-sala-civil-83-2011-sala-civil-rec-1802-2006-01-03-2011-4471511>.

Última consulta el 22 de marzo 2018.

²⁵² Artículo 18.3 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, que aprueba el texto refundido de la Ley de Seguridad Social y artículos 12 y ss. del Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio, que aprueba el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social.

7. Las denominadas “empresas ficticias”.

7.1. Concepto y tipos.

El fenómeno de las empresas ficticias no es propiamente un tipo de fraude específico sino, más bien, una modalidad que abarca uno o varios de los tipos de fraude de los que anteriormente hemos enumerado.

Por empresas ficticias pueden entenderse aquellas que cuentan con relaciones laborales simuladas con el objetivo de obtener para los supuestos trabajadores determinados beneficios sociales a cambio de una contraprestación económica para el empresario simulado, aunque esto último no es determinante, pues, en caso de familiares o amigos, puede faltar.

Se trata de empresarios que contratan ficticiamente a trabajadores a los que dan de alta en la Seguridad Social con el fin de tener derecho después a prestaciones de desempleo, maternidad, incapacidades, beneficios del tercer grado penitenciario o permisos de residencia en España, para casos de ciudadanos no comunitarios, entre otros posibles beneficios

A su vez, el empresario defraudador obtiene una compensación económica por estas prácticas de parte de estos trabajadores simulados salvo, como hemos ya mencionado, que existan vínculos familiares o de amistad en que esta contraprestación puede no estar presente, amén de otros beneficios fiscales o sociales por contratar a colectivos desfavorecidos como jóvenes, minusválidos, o mujeres en actividades subrepresentadas, como ejemplos²⁵³.

²⁵³ Como ejemplo, puede citarse la operación policial “Cierre” llevada a cabo en Córdoba que culminó en diciembre de 2017 con la detención de 65 personas por la creación de un entramado de empresas ficticias y que constituyó un fraude de 300.000 euros a la Seguridad Social.

Como puede comprenderse, estas empresas ficticias pueden revestir dos modalidades: Empresas ficticias totales y parciales.

Son empresas ficticias totales cuando todos los trabajadores son simulados y, por tanto, no desempeñan ninguna actividad mercantil, siendo su único fin el defraudatorio; un claro ejemplo de ello puede ser la noticia aparecida en diciembre de 2017 referida a la operación “Komochu” llevada a cabo por la Policía Nacional y los servicios del extinto Ministerio de Empleo y Seguridad Social en la provincia de Sevilla que se saldó con la desarticulación de 3 empresas totalmente ficticias con un volumen de fraude de 400.000 euros; por citar uno de los numerosos casos que podemos encontrar con solo echar un vistazo a la prensa nacional²⁵⁴.

Son empresas ficticias parciales cuando la empresa tiene una verdadera actividad mercantil pero algunos de sus trabajadores están dados de alta en Seguridad Social con el único motivo de obtener algún tipo de beneficio social sin desempeñar actividad laboral alguna. En esta modalidad podríamos citar el caso de 3 empresarios y 8 trabajadores detenidos en Mallorca en agosto de 2017 por simular contratos con los que obtener beneficios de la Seguridad Social²⁵⁵.

URL: www.ahoracordoba.es/65-detenidos-en-un-entramado-de-empresas-ficticias/ Última consulta el 22 de marzo 2018.

²⁵⁴ Puede consultarse en URL: www.sevilla.abc.es/sevilla/sevi-policial-nacional-destapa-fraude-seguridad-social-mas-400000-euros-20171281226_noticia.html.

Última consulta el 22 de marzo 2018.

²⁵⁵ Puede consultarse en URL: <https://ultimahora.es/sucesos/ultimas/2017/08/08/284467/tres-empresarios-ocho-trabajadores-detenidos-por-simular-contratos-para-cobrar-seguridad-social.html>.

Última consulta el 22 de marzo 2018.

El fenómeno de las relaciones laborales simuladas, incluyendo en plantilla al empresario a trabajadores que no lo son, no es algo nuevo en el tiempo, pero es verdad que durante la reciente crisis económica ante la carencia de obtención de rentas derivadas del trabajo, debido a las altas tasas de desempleo existentes, esta modalidad defraudatoria se ha incrementado. Desde abril de 2012 hasta febrero de 2018, dentro del Plan de Lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social se detectaron 7.029 empresas ficticias, según la por entonces Ministra de Empleo y Seguridad Social.²⁵⁶

7.2. Modalidades más frecuentes de fraude con las “empresas ficticias”.

Uno de los tipos de fraude más frecuente es el alta para la obtención de prestaciones de desempleo dentro del régimen general de la Seguridad Social común, como en el sistema especial de trabajadores por cuenta ajena agrarios.

Dentro del régimen general común, para tener derecho a las prestaciones contributivas de desempleo, el Título III de la Ley General de la Seguridad Social²⁵⁷, que se refiere a la protección por desempleo, señala una cotización mínima de 360 días (art. 269) en los 6 años anteriores al hecho causante (art. 266).

Dentro del nivel asistencial de desempleo, la ley reconoce también la existencia de un subsidio de desempleo. En esta modalidad, los casos más frecuentes son los motivados por el agotamiento de la prestación

²⁵⁶

www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/mempleo/Paginas/2018/060418_planinspeccion.aspx . Última consulta el 26 de abril 2018.

²⁵⁷ Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (BOE del 31 de octubre).

contributiva. Se tiene derecho a este subsidio si se ha cotizado al menos 3 meses y se tienen responsabilidades familiares; o 6 meses, aunque no se tengan responsabilidades de esta naturaleza (art. 274.3).

Es frecuente igualmente otro tipo de subsidio de desempleo cual es el que se reconoce a los mayores de 55 años, para los que se exige haber cotizado al menos durante 6 años a lo largo de toda su vida laboral (art. 274.4).

Por lo que se refiere a los trabajadores eventuales por cuenta ajena agrarios, se cuenta con una normativa específica adaptada a las características especiales de este sector.

Para el desempleo de nivel contributivo, estos trabajadores agrarios tienen derecho también siempre que reúnan una cotización mínima de los 260 días en los 6 años anteriores (art. 287.1.a)). Si estos trabajadores inmediatamente han sido autónomos o trabajadores por cuenta propia, el periodo mínimo para tener derecho a la prestación contributiva por desempleo es de 620 días.

Por otra parte, a estos trabajadores eventuales agrarios por cuenta ajena no les es de aplicación la protección de nivel asistencial regulada en el artículo 274, referido anteriormente (art. 287.1.b)).

Especial significación a la hora de hablar del fraude en el mundo agrario ha tenido la compra de “peonadas” en este sector para acceder a estos beneficios sociales y los casos de connivencia entre empresarios agrarios y residentes en los pueblos de Andalucía y Extremadura motivados por su normativa especial que se incardina en las especiales consideraciones demográficas y baja renta que, en general, presentan las familias rurales de estas dos comunidades autónomas, en donde el sector agrario tiene una

prevalencia sobre los otros sectores de la economía mayor que en otras comunidades.

Un caso especialmente relevante de este fraude fue la operación denominada “Meloconecta” por la que fue detenido en enero de 2017 a un empresario agrícola de la provincia de Sevilla por la venta de peonadas falsas a más de 500 jornaleros por un importe de 614.000 euros²⁵⁸.

Al margen de que estas medidas que favorecen a estas dos comunidades autónomas puedan ser más o menos discutibles en cuanto que puedan favorecer cierto conformismo, un clientelismo político determinado y puedan suponer una fuerte mitigación del espíritu emprendedor de las capas más jóvenes de estas localidades, creemos que, aun habiendo existido y existiendo actualmente un fraude en el acceso a estos beneficios, éste se ha magnificado desde diversas instancias políticas y sectores económicos olvidando el hecho incuestionable del menor PIB de estas zonas en comparación con el resto del Estado y que en muchos casos estas ayudas se disfrutaban legalmente cumpliendo con los requisitos establecidos.

Se ha argumentado también en favor del mantenimiento de estos beneficios en esas dos comunidades autónomas el hecho de que ayudan a fijar la población en los pueblos contribuyendo a evitar lo que hoy se denomina la “España vacía” o “vaciada”, por cuanto que de no existir esas ventajas una buena parte de su población emigraría a las ciudades.

En concreto, los trabajadores agrarios eventuales residentes en Andalucía y Extremadura, además de a los

²⁵⁸ Para más información, puede consultarse URL: www.europapress.es/andalucia/sevilla-00357/noticia-detenido-586-investigados-sevilla-defraudar-614440-euros-empresa-20170109112412.html . Última consulta el 23 de marzo 2018.

beneficios señalados anteriormente (art. 288.1), tienen derecho al subsidio por desempleo regulado en el Real Decreto Ley 5/1997, de 10 de enero, o bien a la Renta Agraria regulada en el Real Decreto 426/2003, de 11 de abril.

Para tener derecho a este subsidio o esta renta agraria, los trabajadores agrarios han de acreditar 35 peonadas en los 12 meses anteriores.

Pueden citarse múltiples ejemplos tendentes al cobro de prestaciones de desempleo a través de la simulación de relaciones laborales, pero nos centraremos en cuatro casos bastantes representativos y prototípicos de otros de características más o menos similares y que aquí exponemos como paradigmáticos de estos tipos de fraudes, a la sazón los más recurrentes:

I) Padre que aprovechando el trabajo que desempeñaba como asesor externo de una empresa, confeccionó para su hijo y para sí mismo contratos de trabajo falsos utilizando el sello y firma del administrador de aquella empresa. De la misma manera, falsificaba sus nóminas y las cartas de despido que presentaron ante los Servicios de Empleo con el fin de poder cobrar las prestaciones de desempleos para ambos. No siendo suficiente esto, plantearon cada uno una demanda de despido improcedente para poder obtener la indemnización que corresponde por este tipo de despidos.

Con estos datos, el Juzgado de los Social nº 7 de Santa Cruz de Tenerife, no percatándose de la falsedad documental presentada por el padre y el hijo, les dio la razón y declaró improcedentes tales despidos. Por tanto, ambos percibieron las indemnizaciones por esos despidos improcedentes y los salarios de tramitación por el importe de los que habían dejado de percibir en el tiempo desde sus despidos en el supuesto trabajo hasta el momento en que se dictó la sentencia. No obstante, el Fondo de

Garantía Salarial (FOGASA) ante el que el padre y el hijo reclamaron por la falta de percepción de estas cantidades argumentando una supuesta insolvencia de la empresa, detectó que ellos habían recibido a la vez las prestaciones por desempleo y los salarios de tramitación, por lo que efectuó denuncia ante la Fiscalía. Al llegar el caso a la Audiencia provincial de Tenerife, ésta los condenó por los delitos de falsedad en documento privado y estafa procesal. Recurrida la condena, fue confirmada por el Tribunal Supremo²⁵⁹.

II) Sin llegar a la demanda por despido improcedente, dos personas elaboraron contratos falsos con empresas para las que nunca habían trabajado y percibieron después prestaciones de desempleo con la colaboración de una tercera persona que poseía los sellos de esas empresas con el objeto de poder falsificar los contratos.

La Audiencia Provincial de Sevilla condenó a los tres por delito de falsedad documental y no por fraude a la Seguridad Social previsto en el artículo 307 ter del Código Penal vigente en la actualidad, ya que los hechos se produjeron antes de la entrada en vigor de este nuevo artículo que considera delito si lo defraudado supera los 50.000 euros y no 120.000 como se establecían anteriormente a la reforma que entró en vigor en enero de 2013, y el importe defraudado no superó esta última cifra²⁶⁰.

III) Empresario que crea una sociedad sin ningún tipo de actividad mercantil y con el único propósito de obtener de forma fraudulenta prestaciones de desempleo. El mecanismo era dar de alta a los supuestos “trabajadores”

²⁵⁹ Tribunal Supremo, Sala Segunda, de lo Penal, Sentencia 140/2017 de 6 de marzo de 2017, Rec. 1279/2016.

²⁶⁰ Audiencia Provincial de Sevilla, Sección 7ª, Sentencia 80/2016 de 2 de marzo de 2016, Rec. 9606/2015.

interesados con los que simulaba el mantenimiento de una relación laboral por cuenta ajena. Uno de las personas afectadas demandó a la Tesorería General de la Seguridad Social, organismo encargado de cursar las altas y bajas de los trabajadores, al haber anulado el alta efectuada por esa empresa simulada y, al no computar esos días, no tenía derecho a la prestación contributiva de desempleo que pretendía. El Juzgado de lo Social, en un primer momento, y el Tribunal de Justicia Superior de Cataluña después, confirmaron la decisión de eliminar ese alta porque traía su causa en una empresa calificada de ficticia²⁶¹.

IV) También, en otras ocasiones, se pactan despidos ficticios entre empresa y trabajadores. Aquí el trabajador, que efectivamente realiza su actividad, deja voluntariamente el trabajo pero acuerda con el empresario un despido por causas objetivas reconocido como improcedente y tener así derecho después a las prestaciones por desempleo si se cumplen los demás requisitos exigidos por la legislación²⁶².

Hay casos, incluso, en que a pesar del despido pactado para cobrar el desempleo, la empresa continúa con los servicios del trabajador, volviéndole a contratar a tiempo parcial, por ejemplo, que le permite compatibilizar su nuevo salario con la prestación de desempleo reducida en la proporción de las horas trabajadas con este nuevo contrato²⁶³.

Hay otras razones para la constitución de relaciones laborales ficticias, como es el supuesto de la mujer que ficticiamente se da de alta en una empresa o para un

²⁶¹ Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala de lo Social, Sentencia 378/2016 de 26 de enero de 2016, Rec. 6282/2015.

²⁶² Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, Sala de lo Social, Sentencia 99/2016 de 28 de enero de 2016, Rec. 572/2015.

²⁶³ Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de Sevilla, Sala de lo Social, Sentencia 866/2015 de 25 de marzo de 2015, Rec. 2165/2014.

cabeza de familia en el sistema especial de empleados de hogar para cobrar una prestación de maternidad cuando es menor de 21 años, pues hay que tener en cuenta que hasta esa edad no se necesita ninguna carencia en cuanto a días cotizados y basta con el mero alta en la Seguridad Social²⁶⁴.

De la misma manera, como ya hemos señalado al enumerar los tipos más frecuentes de fraude, se producen también relaciones laborales ficticias para la obtención de beneficios en materia de extranjería, para la obtención del tercer grado penitenciario o, sencillamente, para completar los periodos de carencia para poder disfrutar de cualquier prestación o subsidio de la Seguridad Social.

La operación “Tributo” en la región de Murcia en agosto de 2015 se saldó con 130 detenidos por la simulación de relaciones laborales ficticias para el cobro de desempleos, maternidades e incapacidades laborales. El montante de lo defraudado ascendió a un millón de euros y para ello el empresario cobraba inicialmente 100 euros por cada contrato ficticio a la persona interesada²⁶⁵.

Es interesante señalar también que, por lo que respecta en concreto al sistema especial de empleados de hogar del régimen general, la experiencia nos ha mostrado que, bajo el pretexto de la inviolabilidad del domicilio, se utilizan las altas en este sistema especial para defraudar a la Seguridad Social en la creencia de que, al ser inviolable el domicilio donde supuestamente se desarrolla la actividad, nunca va a poder descubrirse la relación laboral simulada.

²⁶⁴ Ver: Artículo 178.1.a) del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (BOE del 31 de octubre).

²⁶⁵ Para más información, puede consultarse URL: www.laverdad.es/murcia/2015/04/golpe-empresas-falsas-destapa-20150804010808-v.html. Última consulta el 23 de marzo 2018.

Un ejemplo destacado y llamativo de lo anteriormente manifestado fue el de una vidente gallega que convenció a más de 20 clientes para que contratara a falsas empleadas de hogar de origen extranjero para poder conseguir los permisos de trabajo y residencia en España²⁶⁶.

7.3. Indicios para la consideración de una empresa como ficticia.

En el ámbito de las relaciones laborales familiares como en cualquier otro ámbito en el que se puedan desarrollar las relaciones laborales, para la declaración de empresas ficticias, o relaciones laborales ficticias, es importante poder contar con los indicios necesarios para este fin.

Como indicios más relevantes detectados con frecuencia en la práctica profesional se pueden citar los siguientes, sin ánimo de ser exhaustivos (Benavente, Torrano, Martínez, 2012: 5):

- Trabajos donde hay presencia de hombres o mujeres en los que claramente están subrepresentados, como empresas constructoras con presencia de mujeres de forma mayoritaria.
- Alta dentro de un sector en el que, viendo los antecedentes laborales, nunca se ha trabajado allí.
- Altas de corta duración y coincidiendo con la solicitud o renovación de los permisos de residencia en las oficinas de extranjería.
- Empresas que no están dadas de alta en el Censo de Actividades Económicas o consultadas sus declaraciones fiscales no se reflejan importes, o los declarados son de poca cuantía y no guardan

²⁶⁶ Para más información, puede consultarse URL: www.abc.es/local-galicia/20140514/abci-vidente-xinzo-falsear-documentos-201405140925.html. Última consulta el 23 de marzo 2018.

relación con el volumen de trabajadores que tienen dados de alta.

- Contratación de un número alto de trabajadores agrarios cuando la finca en donde se desarrolla el supuesto trabajo es de poca extensión o el cultivo al que se dedica, por su naturaleza o por no estar en campaña, no puede corresponderse con ese gran número de altas en Seguridad Social.
- Titulares de hogares familiares con uno o, incluso, varios empleados de hogar cuando carecen presumiblemente de recursos suficientes al estar en desempleo o sin estar dados de alta, o estándolos, por su tipo de trabajo y grupo de cotización, no parecen ser suficientes sus previsibles ingresos para tener tales empleados de hogar. Dentro de este sector, otro indicio puede ser que la zona donde resida el titular del hogar familiar sea una zona de bajo nivel económico.

En este sistema especial, por último, podemos referirnos también al posible encubrimiento de relaciones familiares o afectivas entre titulares del hogar familiar y los supuestos empleados cuando las horas que se declaran de trabajo son reducidas y, a la vez, se consigna en la declaración del alta del trabajador que éste vive en el mismo domicilio que el titular del hogar familiar.

En definitiva, todos estos supuestos relacionados no son más que meros indicios de posibles relaciones simuladas que, posteriormente, tras la comunicación del inicio del expediente y el trámite de audiencia a los interesados, una vez valorada la documentación obrante en el mismo, podrá concluir con la declaración de empresa ficticia o de relaciones laborales ficticias, cuando la empresa no lo sea en su totalidad, y tendrá la consecuencia de la eliminación de estos movimientos de alta en los trabajadores, además

de otras posibles consecuencias administrativas e, incluso de naturaleza penal, si se dan los requisitos establecidos para ello.

Analizado el concepto del fraude a la Seguridad Social, las causas que lo motivan, cómo se puede estimar y los supuestos más frecuentes, toca ahora estudiar qué puede hacerse para que esta realidad tenga una significación menor en nuestra sociedad.

8. Medidas contra el fraude en la Seguridad Social.

Con carácter general, para intentar resolver el problema del fraude laboral se han establecido tres tipos de medidas (Jiménez y Martínez-Pardo, 2013: 8):

- Disuasorias: Incremento de sanciones y endurecimiento de los tipos penales.
- De carácter preventivo: Simplificación de normas e introducción de medios tecnológicos, como pueden ser el nuevo sistema de liquidación directa de cotizaciones a la Seguridad Social²⁶⁷.
- De carácter moralizador: Incentivando el compromiso social de los ciudadanos mediante la utilización de campañas informativas y de concienciación.

Sin olvidar experiencias iniciales como fue la configuración de un observatorio del fraude a la Seguridad Social, ya mencionado anteriormente y que en la actualidad ya es una realidad funcionando, en el año 2012 se abordaron, desde el punto de vista normativo y con una finalidad disuasoria, dos instrumentos jurídicos con el fin de paliar sus efectos económicos negativos agudizados con

²⁶⁷ Puede consultarse en

www.seg-social.es/prdioo/groups/public/documents/binario/196167.pdf.

Última consulta el 24 de marzo de 2018.

la situación de crisis económica. A ellos nos referimos a continuación.

A. La Ley 13/2012, de 26 de diciembre, de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social. Especial referencia al Buzón de Lucha contra el Fraude Laboral.

Los objetivos de esta ley, siguiendo su Preámbulo son:

- Afloramiento del empleo irregular.
- Corregir la obtención y disfrute de las prestaciones de desempleo, sobre todo en los casos de empresas ficticias, o cuando se compatibiliza desempleo y trabajo.
- Combatir situaciones fraudulentas de falta de alta en la Seguridad Social o acceso indebido a otras prestaciones de dicha entidad.
- Aplicación indebida de bonificaciones y reducciones.

Al amparo de la Ley 13/2012 se suscribieron diversos convenios de cooperación entre la ITSS y la TGSS, el INSS, el SEPE y con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, entre otros, para el abordaje conjunto, desde las competencias reconocidas a cada uno de ellos, del fraude y precisamente con especial énfasis en las redes y organizaciones que defraudan a la Seguridad Social mediante la constitución de empresas ficticias²⁶⁸.

Inspirado en estos objetivos, por acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2012, se creó el Buzón de

²⁶⁸ Algunos resultados de ellos pueden consultarse en www1.seg-social.es/ActivaInternet/Panorama/REV_033526. Última consulta el 22 de noviembre de 2016.

Lucha contra el Fraude Laboral que comenzó a funcionar el 5 de agosto de 2013²⁶⁹.

Por medio de este buzón cualquier ciudadano puede poner en conocimiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social cualquier comportamiento de otro que, a su juicio, comporte una conducta defraudatoria de la legislación social.

Estas comunicaciones tienen un carácter anónimo por lo que desde diversos sectores se ha criticado duramente la existencia de este buzón²⁷⁰ porque, bajo el argumento de la colaboración ciudadana en la erradicación de estas conductas prohibidas, lo que se puede producir es un sistema de delación ciudadana que incide sobre todo en los trabajos más precarios, dejando fuera las grandes tramas de corrupción y porque, además, puede vulnerar la legalidad al ir contra lo previsto en la normativa reguladora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que prohíbe expresamente la existencia de denuncias anónimas²⁷¹. Frente a este argumento, las autoridades laborales entienden que estas comunicaciones no son propiamente denuncias y, por tanto, quienes las realizan no alcanzan la condición de interesados o de partes en el procedimiento; para ello deben acudir al procedimiento de

²⁶⁹ Puede accederse en la dirección www.empleo.gob.es/buzonfraude/. Última consulta el 24 de marzo de 2018.

²⁷⁰ En este sentido, pueden consultarse noticias como las contenidas en las siguientes URL:

- https://www.eldiario.es/economia/empleo/buzon-empresas-fraudelaboral_o_161684114.html.
- https://www.huffingtonpost.es/2013/08/06/buzon-denuncias-fraude-laboral-pp_n_3711869.html.

Últimas consultas el 23 de marzo de 2018.

²⁷¹ Artículo 20.5 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

la denuncia formal incluyendo sus datos identificativos y firma²⁷².

A nuestro juicio, consideramos que este procedimiento anónimo, cuando menos, no debe ser la herramienta principal en esta lucha y, efectivamente, producen cierto rechazo las denuncias que puedan realizarse entre familiares, vecinos o conocidos que lo que esconden son “vendettas” privadas más allá de un intento de colaboración ciudadana y que, en general, inciden en los sectores de población más débiles económicamente. Una vez más, la frase atribuida a Maquiavelo de que el fin justifica los medios carece aquí de todo argumento y escasa justificación.

Ye hemos afirmado anteriormente que el fraude laboral y de Seguridad Social, siendo fraude, no tiene exactamente las mismas características si lo vemos desde el punto de vista del empresario o si es percibido, por el contrario, desde la perspectiva del trabajador. Hay situaciones límites que, si no pueden aprobarse, no se pueden tampoco poner en la picota de la denuncia ciudadana y trasladar la idea de que el ciudadano denunciante es una persona ejemplar cumplidora de sus deberes. Estamos pensando aquí en situaciones producidas por la crisis económica, cuando la brecha de rentas entre los más poderosos y la gran mayoría de ciudadanos se agranda. ¿Es auténtico fraude el de quien teniendo importantes cargas familiares compatibiliza un trabajo precario con una prestación o subsidio de desempleo? ¿Es verdadero fraude el del inmigrante que para obtener un permiso de residencia concierta con un empresario una falta alta en la Seguridad Social a cambio de una contraprestación económica? No estamos justificando de ningún modo los

²⁷² Puede consultarse para más información URL: www.mitramiss.gob.es/itss/web/ca/Atencion_al_Ciudadano/COLABORA_CON_ITSS.html. Última consulta el 26 de abril 2018.

incumplimientos laborales, pero sí decimos que ese buzón, a priori, no distingue la variedad de matices en las distintas situaciones y realmente nos encontraríamos frente a un dilema de difícil respuesta entre legalidad y legitimidad, un debate en el cual no pretendemos adentrarnos en este trabajo más allá de la referencia a esas preguntas que existen en el sentir de amplias capas del conjunto de la sociedad.

El número de casos recogidos en este buzón, denominado ahora Buzón de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, desde su creación en agosto de 2013 hasta la finalización del año 2017, según la memoria recogida por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social referida al año 2018, última que puede consultarse, ha sido de 348.021, de los que la Inspección ha seleccionado actuaciones en 14.350 supuestos para el referido año 2018

En agosto de 2019, se ha publicado que el número de comunicaciones realizadas a este buzón desde agosto de 2017 a junio de 2019 ha sido de 124.311, de las que la Inspección ha seleccionado un total de 78.155, las inspecciones realizadas alcanzan la cifra de 12.359 y el empleo aflorado ha sido de 4.664 trabajadores²⁷⁴.

B. La modificación del Código Penal mediante la Ley Orgánica 7/2012²⁷⁵.

Los aspectos más importantes de esta modificación son:

²⁷⁴ Fuente: Diario Expansión del 11 de agosto de 2019. URL: <https://www.expansión.com/economia/2019/08/11/5d500480468aebcc6e8b470e.html>. Última consulta el 15 de agosto de 2019.

²⁷⁵ Ley Orgánica 7/2012, de 27 de diciembre, que modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal en materia de transparencia y lucha contra el fraude fiscal y en la Seguridad Social. En concreto, se modifica el artículo 307 y se crean los nuevos artículos 307bis y 307ter.

- Endurecimiento de las sanciones penales (pena de 1 a 5 años de prisión) para los que defraudan a la Seguridad Social ya que la cuantía se rebaja a 50.000 euros cuando antes de la reforma el importe defraudado debía ascender como mínimo a los 120.000.
- Establecimiento de un tipo agravado cuando la cuantía defraudada supera los 120.000 euros o la actividad delictiva se realice por medio de grupos o entramados empresariales o personas interpuestas (pena de 2 a 6 años de prisión y la prescripción se extendería a los 10 años).
- Por vez primera se castiga no solo a quien no paga a la Seguridad Social sino a quien obtiene prestaciones indebidamente de ella. En este sentido, en concreto el artículo 307ter, tiene una relevancia especial en el tema de las empresas ficticias cuando tipifica como delito la obtención de prestaciones de Seguridad Social mediante simulación u ocultación de hechos causando perjuicio con esta actividad fraudulenta a la Administración (pena de 6 meses a 3 años de prisión. Si la cantidad defraudada supera los 50.000 euros, la pena pasará de 3 años a 6 de prisión).

Se fija la compatibilidad del procedimiento administrativo con el procedimiento penal. La existencia de un procedimiento penal por delito contra la Seguridad Social, no paralizará el procedimiento administrativo para la liquidación y cobro de la deuda.

Estos dos instrumentos reseñados responden, sobre todo, al grupo de medidas disuasorias para abordar la lucha contra el fraude, pero se ha de hacer hincapié también a otras de tipo preventivo y moralizador que pueden tener igual o más eficacia.

Dentro de las medidas de tipo preventivo o moralizador, nos parecen oportunas aquellas de carácter cooperativo

como las aprobadas en julio de 2019 entre la Agencia Tributaria y los Asesores Fiscales consistentes en dos códigos de buenas prácticas (uno para asociaciones y colegios y otro para particulares) voluntarios que, respetando los límites del secreto profesional, los profesionales se comprometen a informar a la Agencia Tributaria de las irregularidades que detecten sus asociados, ofreciendo pruebas; a cambio, la Agencia se compromete a dar un servicio más personalizado para ellos y adaptado a sus necesidades. Se trata de una especie de servicio de calidad para estos intermediarios.²⁷⁶

En esta misma línea, se necesita por parte de la Administración incrementar la coacción simbólica sobre la real y para esto se precisa la actuación prioritaria sobre dos colectivos: las personas adultas y las jóvenes.

Para los jóvenes, la educación en los valores cívicos y en el respeto hacia lo público es clave para la interiorización de los valores de justicia, solidaridad y cooperación. Resulta fundamental que la ciudadanía tenga un pleno conocimiento y convencimiento de la relación directamente proporcional entre cargas públicas y servicios públicos.

Hemos de referirnos aquí a una iniciativa que se puso en marcha hace unos años y que consideramos que en la actualidad está prácticamente olvidada a pesar de que nos parece de especial importancia; nos referimos al “Aula de Seguridad Social”.

En el año 2007 se firmó un protocolo de colaboración entre el entonces Ministerio de Educación y Ciencia y el de

²⁷⁶ Para más información, puede consultarse en URL: https://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/inicio/component.es/Notas_de_prensa/La_Agencia_Tributaria_y_representantes_de_los_asesores_fiscales_aprueban_los_codigos_de_buenas_practicas_tributarias.shtml. Última consulta el 16 de agosto de 2019.

Trabajo y Asuntos Sociales para la educación en materia de Seguridad Social, al amparo de lo previsto en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Durante un tiempo en aquel año se desplazaron funcionarios de la Administración de la Seguridad Social para impartir charlas informativas a alumnos y profesores acerca de lo que debía de consistir esta experiencia, y dichos contenidos fueron incluidos fundamentalmente dentro de la asignatura de “Educación para la ciudadanía”, distinguiéndose dos tipos de contenidos: los dirigidos a alumnos de 10 y 11 años y aquellos para los que tenían entre 12 y 14 años. La información y contenidos de este Aula de Seguridad Social se incluyeron en la web²⁷⁷ y, a pesar de continuar ahí, su uso se ha olvidado casi totalmente. La asignatura de “Educación para la ciudadanía y los derechos humanos” que se impartía en los centros durante el gobierno del PSOE, fue eliminada por el PP cuando entró a gobernar y hoy nociones básicas de Seguridad Social en los centros educativos no universitarios sólo se imparten en algunas ramas de Formación Profesional. Sería deseable impulsar estas acciones formativas relacionadas con la protección social.

En el caso de los adultos, sus esquemas de valores ya están interiorizados y es muy difícil ya introducir cambios en ellos. Para ellos, pensamos, se considera más conveniente el establecimiento de campañas de información y concienciación para la mejora de sus comportamientos en este ámbito, reiterando también la relación con los servicios públicos.

²⁷⁷ El contenido de este Aula puede verse en URL:

www.seg-social.es/Internet_1/PortalEducativo/index.htm.

La página específica para los profesores es URL:

www.seg-social.es/prdioo/public/documents/binario/343997.pdf

Última consulta el 7 de septiembre de 2017.

La percepción social del gasto condiciona de manera importante la percepción social de los ingresos; si se comprende y se considera necesario las cantidades invertidas por el Estado para atender las prestaciones públicas, la disposición para el abono de las cotizaciones sociales será más positiva.

Se han establecido algunas medidas concretas preventivas y moralizadoras para la prevención del fraude, y en este sentido se puede señalar la que se puso en marcha en el año 2015 por parte de la TGSS con la colocación en los espacios de atención al público de una especie de “tótem” que representaba la silueta de una persona donde se indicaba que “si eres invisible, cuando lo necesites no podremos verte”; aludiendo a que si no se está regularizado en la Seguridad Social, no se podrá invocar los derechos que proporciona el sistema público de pensiones. Se colocaron figuras de este tótem en las oficinas de la Seguridad Social y se repartieron folletos con esta información pero desconocemos la evaluación que se ha realizado del efecto de esa campaña, si es que ésta se ha realizado.

En cuanto a campañas de concienciación realizadas en prensa, radio o televisión, no se han producido probablemente debido a los recortes en época de crisis.

Capítulo V.

La opinión de la ciudadanía y de los expertos sobre la Administración y el fraude en la Seguridad Social.

1. Metodología utilizada.

Llegados a este punto, tras un pormenorizado análisis de la evolución que se ha llevado a cabo dentro de la Administración Pública, abordando conceptos como el de la transparencia en sus actuaciones, la aplicación de las

TIC con las múltiples posibilidades en el campo de la apertura y tratamiento de datos, o el nuevo marco jurídico para el funcionamiento tanto interno de las Administraciones Públicas como externo en sus relaciones con la ciudadanía, y todo ello teniendo como objetivo el de la simplificación y la mejora del funcionamiento de la Administración y su repercusión en la lucha contra el fraude en la Seguridad Social, hemos de señalar, desde un punto de vista metodológico, que si hasta ahora este trabajo ha consistido en lo que se ha hecho desde la Administración hacia los administrados principalmente, es decir, de arriba abajo, de alguna manera, como dirían los monarcas ilustrados “para el pueblo pero sin el pueblo”, en los siguientes apartados, y dado que nos encontramos en un sistema democrático, de monarquía parlamentaria y no de monarquía absoluta como en el siglo XVIII, vamos a observar el mismo tema pero visto, siguiendo con el símil de la soberanía, desde el punto de vista del detentador de la soberanía en las democracias liberales contemporáneas, es decir, el pueblo, en su calidad de ciudadano y usuario, y destinatario de los servicios y legislaciones hasta aquí estudiadas; es decir, nos interesa conocer la percepción del ciudadano español, concretado en el segmento de los usuarios de los servicios y regulaciones de la Seguridad Social española. Se tratará ahora de saber qué opinan ellos para extraer posibles propuestas de mejora.

En concordancia con este propósito, con el fin de conocer y valorar después la percepción de la ciudadanía sobre los valores de transparencia que se producen en la Administración de la Seguridad Social, del fenómeno del fraude, de la atención recibida de forma presencial en las oficinas de esta Administración y de la valoración del sistema público de protección social en España, hemos considerado conveniente la realización de una encuesta para tales fines.

Pero también nos ha parecido conveniente someter estas cuestiones al parecer de personas expertas en la gestión de la Administración de la Seguridad Social que ocupan o han ocupado cargos relevantes en esta organización.

Desde esta forma, de alguna manera, cerramos el círculo de factores relacionados con el sistema de protección social: normativa, jurisprudencia, doctrina científica, ciudadanía y expertos en la gestión.

La metodología, por tanto, en este capítulo ha consistido en la realización de una encuesta llevada a cabo entre personas que acudieron a una Oficina Integral de la Seguridad Social y el envío de un cuestionario a expertos relacionados con diversas parcelas de la Administración de la Seguridad Social.

2. La opinión de los ciudadanos acerca de la Administración de la Seguridad Social y sobre la cuestión del fraude.

Consideramos a continuación los aspectos más relevantes de la citada encuesta.

A) Población.

Para la realización del estudio hemos considerado conveniente seleccionar una de las oficinas con que cuenta la Seguridad Social en Sevilla, centrándonos en la gestión propia de la TGSS al ser esta entidad la encargada de la gestión y recaudación de los recursos económicos del sistema, por lo que pensamos que la existencia de fraude en la Seguridad Social tiene en ella una incidencia más directa que en otras entidades de esta Administración; y por propias razones personales y profesionales al ser esa provincia y entidad donde hemos desarrollado por más tiempo nuestra actividad profesional.

La TGSS cuenta en la provincia de Sevilla con 10 oficinas, llamadas Administraciones de la Seguridad Social, con el

siguiente número de personas atendidas en el mes de septiembre de 2017, fecha en que se realizó este sondeo²⁷⁸:

Administración 41/01	2011	7.65%
Administración 41/02	2055	7.82%
Administración 41/03	3523	13.41%
Administración 41/04	4165	15.85%
Administración 41/05	1962	7.47%
Administración 41/06	2417	9.20%
Administración 41/07	2070	7.88%
Administración 41/08	2018	7.68%
Administración 41/09	2655	10.10%
Administración 41/10	3401	12.94%
TOTAL PERSONAS ATENDIDAS	26277	

En base a esta distribución poblacional, se ha escogido la Administración 41/04 por ser la que más personas atendió presencialmente.

La Administración de la Seguridad Social 41/04 se encuentra en la planta baja de la calle Niebla, número 19, de Sevilla formando parte de una Oficina Integral de la Seguridad Social en la que se hallan también la Administración 41/01 en su planta primera y un Centro de Atención e Información de la Seguridad Social (CAISS) perteneciente al INSS en la planta semisótano de este edificio que, siendo propiedad de la TGSS, fue utilizado durante muchos años como sede de la Magistratura de Trabajo de Sevilla y que, una vez reformado profundamente, abrió sus puertas en el año 2012 como Oficina Integral.

²⁷⁸ Fuente: TGSS. Sistema Automatizado de Gestión Presencial.

La Administración 41/04 extiende su ámbito de actuación a los barrios de Triana y Los Remedios de la ciudad de Sevilla, y a los municipios de Camas, Mairena del Aljarafe y Tomares, todos dentro del área metropolitana de la capital.

Los habitantes a enero de 2017 de ellos son los siguientes²⁷⁹:

Triana	48554	28.37%
Los Remedios	25441	14.87%
Camas	27258	15.93%
Mairena del Aljarafe	45040	26.32%
Tomares	24851	14.52%
TOTAL HABITANTES	171144	

Tomando en consideración los días hábiles de septiembre de 2017, que sumaron 21, el promedio diario de personas que acudieron a la Administración 41/04 fue de 198,3.

B) Muestra.

Con estos datos, el 10 de octubre de 2017 se trató de encuestar a las personas que salían de la oficina citada y se obtuvieron un total de 112 cuestionarios cumplimentados, lo que representa el 56,5 % de la media del número diario de visitas en septiembre del dicho año.

Lógicamente, el intento de hacer más encuestas fue mayor pero también muchas personas mostraron su negativa o poco interés en llevarla a cabo.

²⁷⁹ Fuentes:

- <https://www.sevilla.org>
- www.ine.es/dynt3/inebase/index.htm?padre=522.

Última consulta el 24 de marzo 2018.

C) Modelo de encuesta.

ENCUESTA SOBRE TRANSPARENCIA Y PERCEPCIÓN DEL FRAUDE EN LA SEGURIDAD SOCIAL.

Fecha de realización DD/MM/AAAA:

A) DATOS DE LA PERSONA ENCUESTADA.

1. SEXO: V M (señale lo que proceda)

2. EDAD: Años.

3. NIVEL DE ESTUDIOS: (señale lo que proceda).

No tiene
Primarios
Secundarios
Superiores

4. USTED ES: (señale lo que proceda)

Profesional colegiado
Empresario/autónomo
Trabajador por cuenta ajena
Pensionista
Desempleado

B) TRANSPARENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN.

1. Puntúe de 0 a 5 la transparencia y apertura de datos por parte de los empleados públicos a la hora de resolver su consulta o trámite solicitado:

Calificación (0: nada transparente. 5: totalmente transparente): puntos.

2. Puntúe de 0 a 5 la veracidad de esta afirmación: El Gobierno afirma que las pensiones públicas están totalmente garantizadas en el futuro.

Calificación (0: Totalmente incierto. 5: Totalmente cierto): puntos.

3. ¿Conoce la página web de la Seguridad Social? (señale lo que proceda)

SI NO

4. ¿Ha realizado algún trámite a través de su Sede Electrónica? (señale lo que proceda)

SI NO

5. En caso de respuesta afirmativa en la anterior pregunta, puntúe de 0 a 5 el grado de dificultad de la Sede Electrónica.

Calificación (0: Muy difícil. 5: Muy fácil): puntos.

6. ¿Conoce el Portal de la Transparencia? (señale lo que proceda)

SI NO

7. En caso afirmativo de la pregunta anterior, ¿qué grupos de datos ha consultado? (señale el que proceda o los que procedan, de ser varios).

Institucionales
Normativa
Contratos, Convenios y Subvenciones
Presupuestos, Fiscalización e Informes

ENCUESTA SOBRE TRANSPARENCIA Y PERCEPCIÓN DEL FRAUDE EN LA SEGURIDAD SOCIAL. 1/2

8. ¿Se fija en la cartelería expuesta en la oficina de la Seguridad Social? (señale lo que proceda)

SI NO

C) PERCEPCIÓN DEL FRAUDE EN LA SEGURIDAD SOCIAL.

1. Puntúe de 0 a 5 la existencia de fraude a la Seguridad Social.

Calificación (0: No hay fraude. 5: Mucho fraude): puntos.

2. ¿Dónde considera que hay una mayor bolsa de fraude? (señale lo que proceda)

Trabajadores no dados de alta
Trabajadores dados de alta sin trabajar para poder cobrar prestaciones después
Desempleados que trabajan sin declararlo
Trabajadores que realizan más horas de las contratadas
Citar otros casos:

3. ¿Conoce personas en su entorno que defraudan a la Seguridad Social? (señale lo que proceda)

SI NO

4. ¿Cree que si defrauda a la Seguridad Social hay mucha posibilidad de que le inspeccionen/sancionen? (señale lo que proceda)

SI NO

5. Puntúe de 0 a 5 la eficacia de la Administración de la Seguridad Social en la lucha contra el fraude.

Calificación (0: Nada eficaz. 5: Muy eficaz): puntos

D) ATENCIÓN RECIBIDA EN LA OFICINA DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

1. ¿Le han solicitado documentos que ya ha aportado en otra ocasión anterior o que considera que ya los tiene la Administración en su poder? (señale lo que proceda)

SI NO

2. ¿Conoce su derecho a que le ayuden en sus trámites telemáticos con la Administración? (señale lo que proceda)

SI NO

3. Si lo ha precisado, ¿le han ayudado en la oficina a realizar sus trámites telemáticos? (señale lo que proceda)

SI NO

4. Puntúe de 0 a 5 la atención recibida en la oficina de la Seguridad Social.

Calificación (0: Pésima atención. 5: Excelente atención): puntos

5. Puntúe de 0 a 5 el sistema de Seguridad Social español (sin tener en cuenta la asistencia sanitaria).

Calificación (0: Pésimo. 5: Excelente): puntos

GRACIAS POR SU COLABORACIÓN

D) Resultados obtenidos.

Realizamos un resumen con los resultados que, a nuestro juicio, nos parecen más significativos. Al final de nuestro trabajo, en el Apéndice I, se muestran la totalidad de los resultados para su visión más completa.

Nos ha parecido más conveniente también, junto a la exposición de las opiniones totales de la muestra, compararlas con tres sectores que creemos que ayudan a la mejor comprensión de los resultados:

- a) Los profesionales colegiados, singularmente abogados, gestores administrativos, graduados sociales y titulados mercantiles, por su mayor presencia en las oficinas de la Seguridad Social y su conocimiento más especializado de su gestión
- b) Los restantes titulados superiores.
- c) Por último, como representación del lado opuesto de la muestra a los anteriores dos sectores, aquellas personas sin estudios o que sólo poseen estudios primarios.

Los datos y resultados más significativos son los que exponemos a continuación:

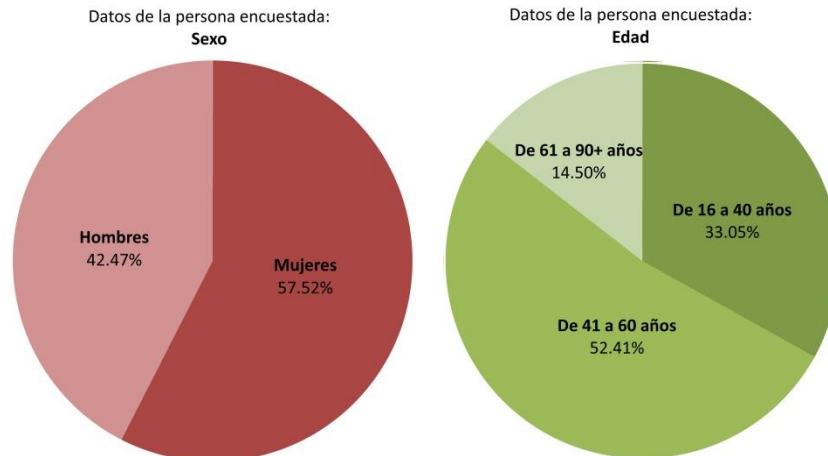
A. Datos personales.

1. Sexo

2. Edad

Los valores que más se repiten son los correspondientes a las edades de 41 a 60 años que en conjunto suponen el 52,41 % del total de encuestados.

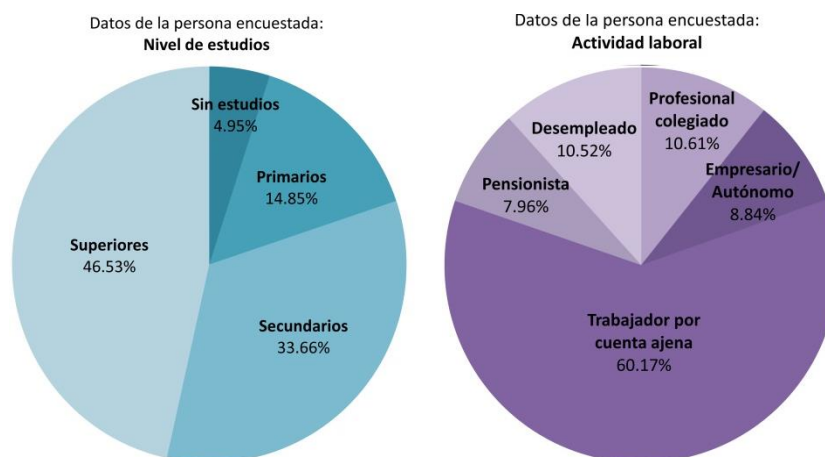
De 16 años a 40 representan el 33,05 %; y entre 61 y 90 o más, hay un 14,5 % de entrevistas.



3. Nivel de estudios:

Destacamos aquí el porcentaje mayor de personas con estudios superiores que pensamos que se debe sobre todo a que el ámbito de actuación de esta oficina comprende unos distritos postales de la ciudad de Sevilla y unos municipios, a excepción de Camas y un sector de Triana, donde predomina una población de clase media y acomodada; en este sentido puede destacarse que actualmente la población de Tomares cuenta con la renta per cápita más alta entre las poblaciones de Andalucía²⁸⁰.

²⁸⁰ Renta per cápita de 32.675 €. Fuente: www.tomares.es/vive-tomares/noticias/tomares-el-municipio-con-mas-renta-de-andalucia.



4. Profesión:

La exigua cifra del porcentaje de pensionistas indudablemente se debe a que se ha entrevistado a personas que acudían a la TGSS, sin competencias en materia de gestión y reconocimiento de prestaciones públicas; que sobre todo corresponde al INSS. El porcentaje sería mayor si se hubiera optado por personas que había atendido el CAISS, dependiente del INSS, existente también en dicha Oficina Integral.

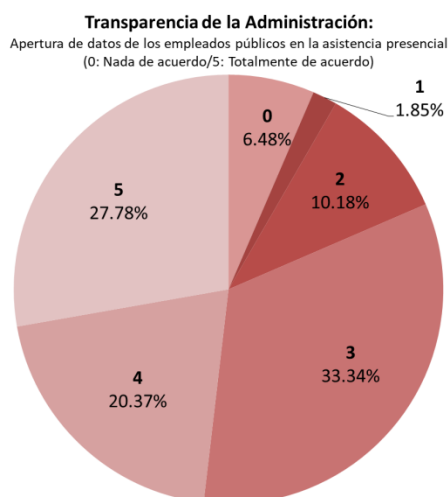
Última consulta el 23 de octubre 2017. Datos proporcionados por la Agencia Tributaria referidos a 2015.

B. Resultados relacionados con la transparencia de la Administración.

1. Transparencia de los empleados públicos en sus actuaciones presenciales.

Puede considerarse que los empleados públicos en sus relaciones con la ciudadanía son vistos como suficientemente transparentes en la resolución de las consultas que se les plantean o en los trámites que realizan.

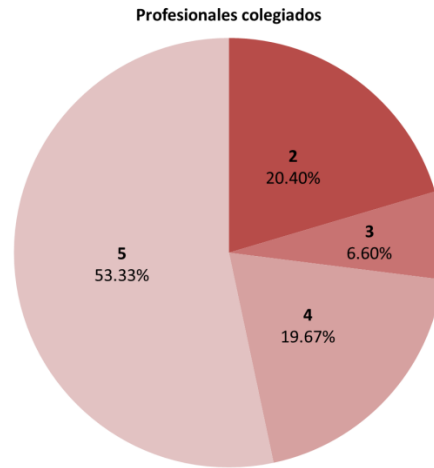
El valor modal de la serie de valoración de entre el 0, valor mínimo de transparencia, y el 5, valor máximo, se sitúa en el valor medio del 3 con el 33,3 % de los encuestados. Sin embargo, la suma de las frecuencias de los valores 4 y 5 asciende al 48,14 % del total.



Con independencia de esta valoración general, podemos comparar estos resultados con colectivos de personas con atributos determinados.

Para los profesionales colegiados, singularmente abogados, gestores administrativos y graduados sociales,

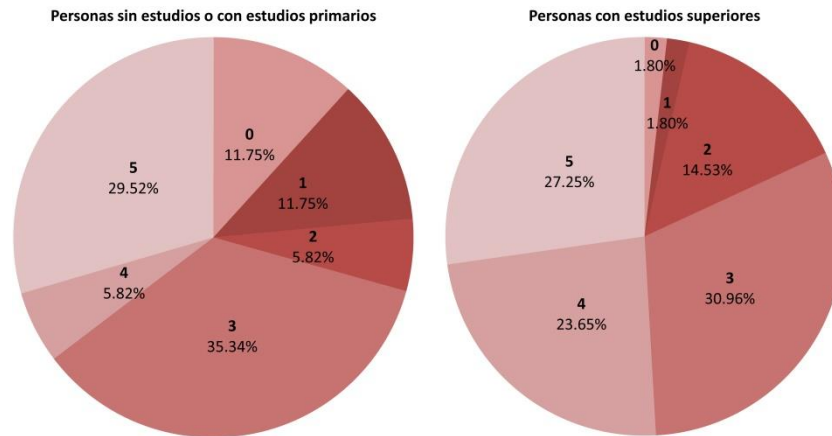
la consideración de la transparencia en los empleados públicos es mayor: el 53,33 % de ellos le otorgan la valoración máxima de 5 y sumados los valores 4 y 5, se llega al 73 %.



Si distinguimos por estudios, los valores difieren también si agrupamos los encuestados sin estudios o con estudios primarios, por un lado, y aquellos que tienen estudios superiores, por otro.

En los primeros, la calificación de la transparencia de los empleados adquiere el valor modal de 3, con un 35,2 % de los encuestados mientras que la suma de las puntuaciones de 4 y 5 sólo alcanzan el 35,12 %.

Entre los titulados superiores, vuelve a ser el 3 su valor modal con 30,9 % de las opiniones y las opiniones con la puntuación máxima de 4 y 5 sumadas llegan al 50,80 %, muy similar a la alta consideración que dan los profesionales colegiados, precisamente con un nivel de formación similar.



La conclusión que puede extraerse con estos datos es que a mayor formación académica los ciudadanos aprecian una mayor transparencia y apertura de datos en sus relaciones con los empleados públicos que puede ser debido a una mayor comprensión de la información recibida motivado por esa mayor formación.

Es necesario, por tanto, redoblar los esfuerzos para que la atención proporcionada en las oficinas de la Seguridad Social llegue a todas las personas con independencia de su nivel de formación académica.

2. Veracidad, o no, de la afirmación gubernamental de que las pensiones públicas están totalmente garantizadas en el futuro.

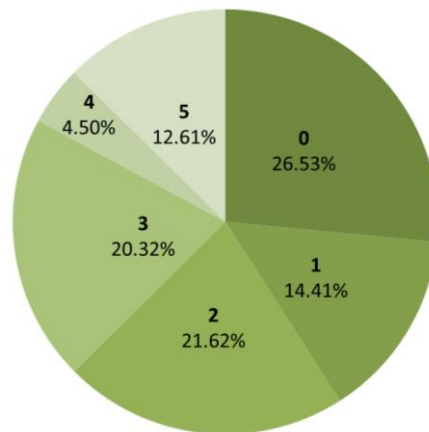
Tiene importancia esta cuestión en orden a la transparencia para comprobar si los datos y la información que proporciona el gobierno por medio de la Administración de la Seguridad Social permiten a la ciudadanía valorar la sostenibilidad presente y futura del sistema de protección social en España.

Es interesante aquí la constatación de que la mayoría no comparte la afirmación repetida por el gobierno de que las pensiones españolas están aseguradas en el futuro.

El valor modal con el 26,12 % de las entrevistas es el 0. La suma de valoraciones de 0 y 1 supone el 40,53 del total.

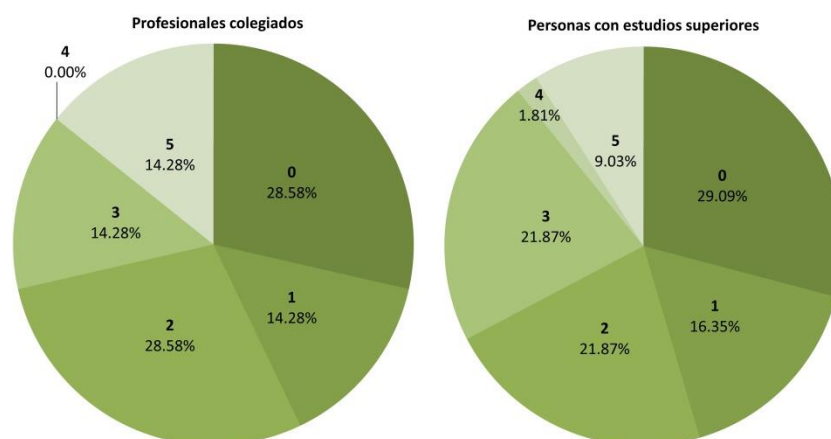
Por el contrario, los valores de máxima confianza representados por el 4 y 5 sólo representan el 17,11 %.

Veracidad de la información:
el Gobierno afirma que las pensiones están totalmente garantizadas en el futuro
(0: Nada de acuerdo/5: Totalmente de acuerdo)

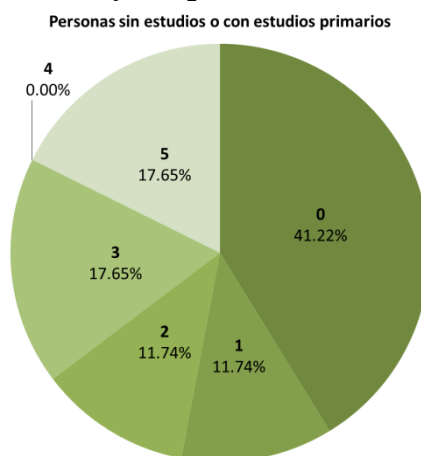


Entre los profesionales colegiados esta desconfianza es mayor; el valor 0, afirmación totalmente incierta, alcanza un 28,57 % de los casos siendo el mayor porcentaje, pero es que la suma de los valores 0 y 1 llega al 57,77 % de las entrevistas.

Entre los que poseen estudios superiores, también aquí el valor modal es el 0, con el 29 % de las encuestas; y la suma de los valores 4 y 5 supone el 45,30 % del total.



Las personas sin estudios o sólo con estudios primarios otorgan al valor 0 el abultado porcentaje del 41,10 %; y la suma de los valores 0 y 1 representa el 52,80 % del total.

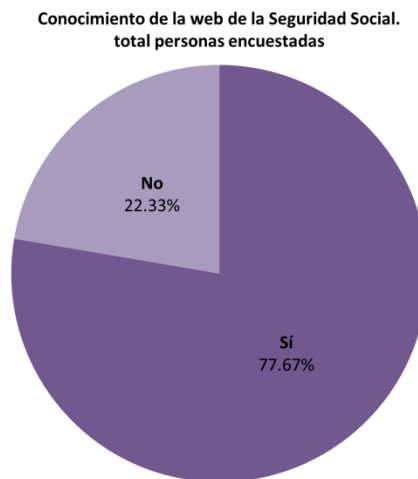


La conclusión con estos datos es que la ciudadanía no tiene confianza en una sostenibilidad futura del sistema de protección social español; cuestión más llamativa es la mayor desconfianza de los profesionales colegiados, ya que estos al tratar asuntos diariamente relacionados con la Seguridad Social y por su propia formación en estas materias, su opinión puede considerarse más cualificada.

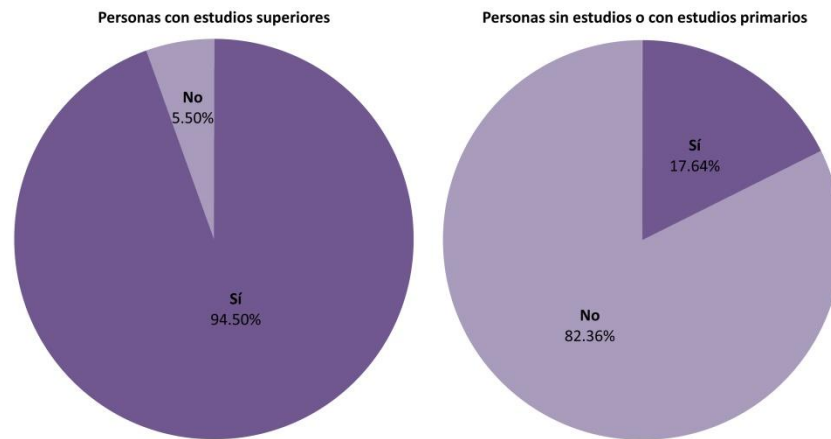
Puede hacerse igualmente la lectura de que si la Seguridad Social no tiene futuro para una parte importante de la población, pese al carácter obligatorio de su cotización por parte de empleadores y trabajadores por cuenta propia y/o ajena, tendrá también poco sentido realizar aportes económicos a ella.

3. Conocimiento de la página web de la Seguridad Social.

El 77,67 % de las personas encuestadas afirman conocer dicha página por lo que entendemos que es suficientemente conocida. Sin embargo, la importancia como fuente de información principal de la Seguridad Social hace que sea conveniente reforzar las acciones para su conocimiento por ese todavía 22,33 % ignorante de ella.



No obstante, tal y como era de esperar, hay aquí una gran diferencia significativa entre aquellos que poseen estudios superiores de aquellos que no cuentan con ningún estudio o éstos son solo primarios. Los primeros afirman que conocen esta página web en un 94,5 % mientras que, para los segundos, sólo es conocida para un 17,64 %.



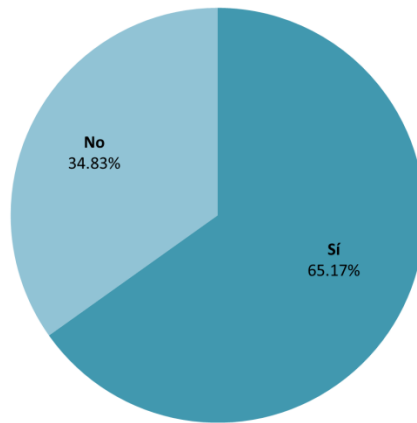
Nuevamente aparece aquí la gran brecha digital existente relacionada con la formación académica de los usuarios.

4. Tramitación electrónica de procedimientos. Referencia especial al Sistema de Liquidación Directa.

Como complemento de la pregunta anterior sobre el conocimiento de la página web de la Seguridad Social, como parte fundamental presente en ella y medio principal para hacer realidad la Administración electrónica y la oficina sin papeles, se ha preguntado si se ha realizado algún trámite por medio de su Sede Electrónica.

Las respuestas afirmativas alcanzan el 65,17% del total. Son mayoritarias, pero aún queda mucho camino para la total tramitación electrónica de todos los procedimientos y en esto, evidentemente, juega un importante papel la reducción de la brecha digital todavía existente.

Realización de algún trámite mediante la Sede Electrónica



Repetidamente, venimos advirtiendo nuestra preocupación por la existencia de una importante brecha digital que hace que, en lugar de que la Administración electrónica sirva para simplificar los procedimientos y hacer la vida más fácil al ciudadano, nos encontremos con una auténtica barrera para muchos de ellos, si tenemos en cuenta el grado de envejecimiento de la población y que las desigualdades económicas se han agudizado entre los españoles en los últimos años.

Consideramos que el objetivo de toda Administración Pública ha de ser conseguir una relación estrecha y directa con el ciudadano, pero para amplias capas de la población, la más vulnerable como son inmigrantes, mujeres, personas ancianas o con déficits formativos importantes, los medios informáticos son una auténtica barrera que supone, además, un mayor empobrecimiento para ellos al romperse la relación directa con esa Administración y tener que acudir a terceros profesionales que le tramiten estos procedimientos por ellos, a cambio de una contraprestación económica.

Creemos que es necesario el establecimiento de medidas inclusivas frente a la exclusión social en estos aspectos.

Cobra aquí especial importancia el juego de la normativa aprobada referente a la tramitación electrónica de procedimientos por lo que ya no se permite, sino que se obliga, a muchos ciudadanos y entidades a relacionarse electrónicamente con la Administración.

A modo de ejemplo significativo en el ámbito de la Seguridad Social, nos referiremos al Sistema de Remisión Electrónica de Datos (RED), y dentro de esto, al Sistema de Liquidación Directa (SLD), por el que los sujetos obligados tramitan los movimientos de inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas de trabajadores, liquidaciones de cuotas o la declaración de partes de accidentes, como movimientos más relevantes mediante transacciones informáticas de manera no presencial.

Este sistema RED estaba pensado inicialmente para el mundo de las empresas, pero recientemente se ha visto ampliado al ámbito de los trabajadores autónomos, y a esta normativa que lo regula nos vamos a referir poniéndola en relación con la otra general que se refiere al uso de medios electrónicos con la Administración.

Así, la Orden ESS/214/2018, de 1 de marzo, por la que se modifica la Orden ESS/484/2013, de 26 de marzo, por la que se regula el sistema de remisión electrónica de datos en el ámbito de la Seguridad Social (BOE del 6 de marzo), obliga expresamente a los trabajadores autónomos a incorporarse al sistema RED que hasta ese momento funcionaba de forma opcional.

Sin embargo, el artículo 14 de la ley 39/2015 que se refiere al Procedimiento Administrativo Común, al tratar de los derechos y obligaciones de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas, preceptúa que las personas físicas, y los autónomos lo son, pueden elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de

medios electrónicos o no, salvo que estén obligados a relacionarse con ella por medios electrónicos.

De su lectura entendemos que la regla general para las personas físicas es la voluntariedad, y la excepción la obligatoriedad en los casos que así se prevea.

El mismo artículo 14, en su punto 3, indica que las Administraciones podrán establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para ciertos colectivos de personas físicas que “por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos, quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios”.

No tenemos nada que oponer, a la vista de estos artículos, a esta obligatoriedad para autónomos profesionales de la ingeniería, médicos, abogados u otros colectivos de esa naturaleza; pero no todos los autónomos, ni siquiera la mayoría son así, pensemos en vendedores de prensa, titulares de pequeños establecimientos de hostelería, repartidores por cuenta propia, etc. que, salvo su inclusión en el “cajón de sastre” de “otros motivos”, no vemos que puedan tener acreditado el acceso y la disponibilidad a los medios electrónicos, si no es mediante el abono de servicios a terceros profesionales encargados.

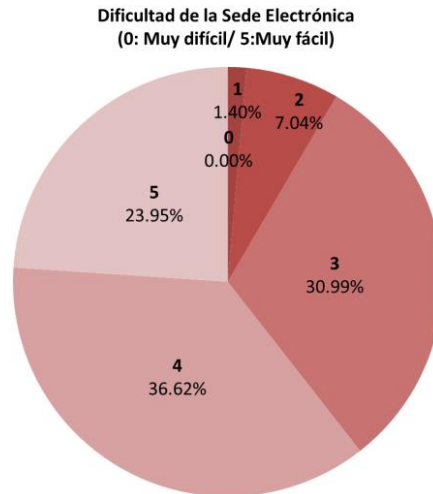
Ya sabemos que el artículo 12 de la ley 39/2015 prevé la asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados y que el ciudadano podría acudir a una oficina pública y reclamar esta asistencia, pero se exceptúan aquí a todos aquellos que previamente están obligados a relacionarse electrónicamente con la Administración, con lo que para estos colectivos más desfavorecidos no deja de ser un bucle que los sitúa ante una importante indefensión.

El politólogo y analista web, Sergio Jiménez (2014), utiliza el término de “frustración” para describir lo que sucede en

más de una ocasión con la e-Administración, que se incrementa cuando su utilización es obligatoria y no sustitutiva.

5. Grado de dificultad de la Sede Electrónica.

El valor modal entre aquellos de la pregunta anterior que han realizado ya algún trámite por medio de la Sede Electrónica es el 4 con el 36,61 % de los encuestados; y entre el 4 y el 5 están el 60,55 % de todos ellos.



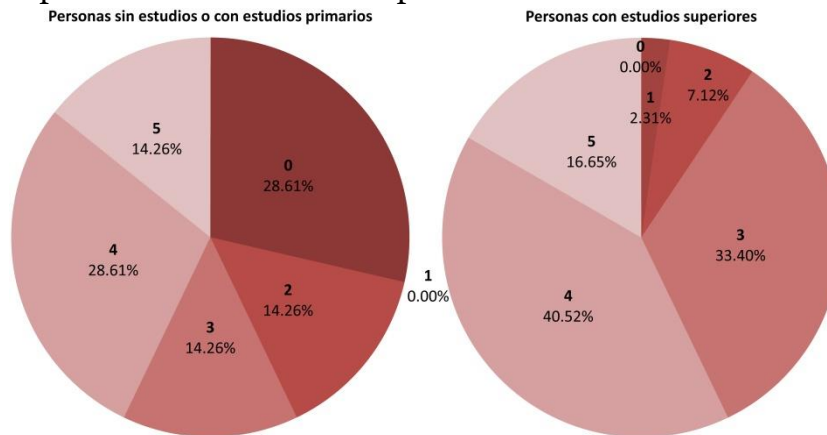
Por tanto, para la mayoría puede considerarse fácil la tramitación a través de la Sede.

Sin embargo, casi el 31 % le da una calificación media de 3, a lo que hay que añadir el 34,82 % de la pregunta anterior que declaró no haber realizado ningún trámite por medios telemáticos en materia de Seguridad Social.

Vuelve a aparecer aquí, por tanto, de nuevo la brecha digital.

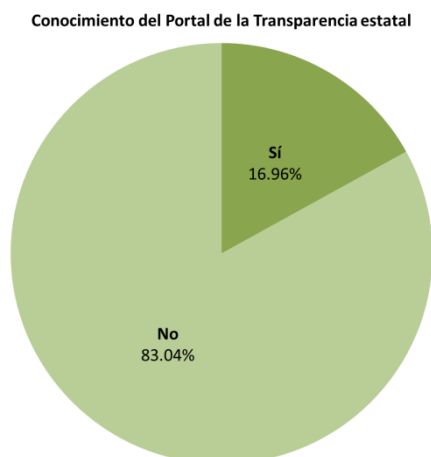
En este sentido, las personas con baja formación académica han otorgado el valor 0 (muy difícil) en un

28,50 % de las encuestas, mientras que para los titulados superiores ese valor no ha aparecido.



6. Conocimiento del Portal de la Transparencia.

Esta es una de las preguntas que consideramos más importantes de cara a valorar la penetración del principio de la transparencia en la ciudadanía.



Los resultados de la encuesta indican que algo más del 83% desconoce la existencia del Portal de la Transparencia.

A nuestro juicio, este dato supone un profundo fracaso de las políticas tendentes a impulsar estos nuevos principios públicos de actuación por parte del Estado.

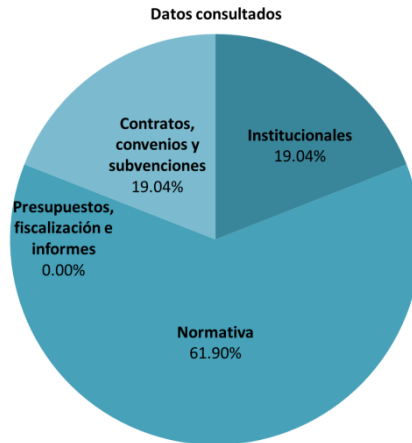
Hemos afirmado de forma crítica que la transparencia es un “mantra” y ha sido una moda, y el alto porcentaje de desconocedores del Portal estatal permite incidir en estas afirmaciones; los portales autonómicos no son objeto de este estudio por cuanto la Administración de la Seguridad Social se incluye en la Administración Central del Estado.

Además, hemos de recordar que en el Portal de la Transparencia no se incluye sólo la publicidad activa más relevante sino también la pasiva o transparencia a demanda, con lo que la mayor parte de los ciudadanos desconocen también las posibilidades del ejercicio del derecho de acceso a la información pública estatal que se ejercita por medio de este Portal.

Esto puede explicar también el hecho de las pocas solicitudes de ejercicio de este derecho presentadas.

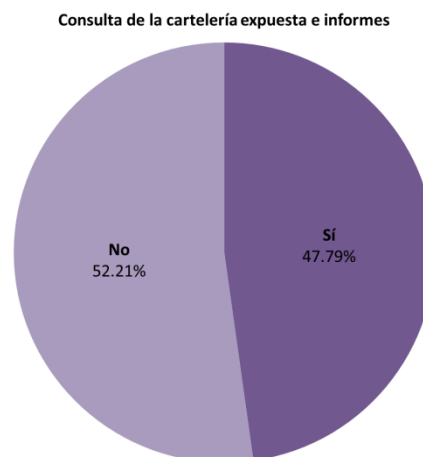
7. Información consultada en el Portal de la Transparencia.

De entre toda la información suministrada agrupada en los apartados de institucional, normativa, contratos públicos, convenios y subvenciones e información referida a presupuestos, fiscalización e informes, es la referida a información normativa, con el 61.90 % de respuestas, la más consultada de entre las escasas respuestas obtenidas y expuestas en el apartado anterior.



8. Conocimiento de la cartelería expuesta en las oficinas de la Seguridad Social.

Prácticamente, la mitad de las personas que acuden a estas oficinas manifiestan que no se fijan en la cartelería presente en ellas, con un porcentaje del 52,21 %.



Supone este dato que la función informativa que se intenta llevar a cabo con la cartelería expuesta en estas oficinas es profundamente mejorable porque o bien no tiene la calidad suficiente para captar la atención del ciudadano, la

información que proporciona no es relevante, está anticuada o hay una proliferación excesiva de carteles que impide resaltar lo verdaderamente importante.

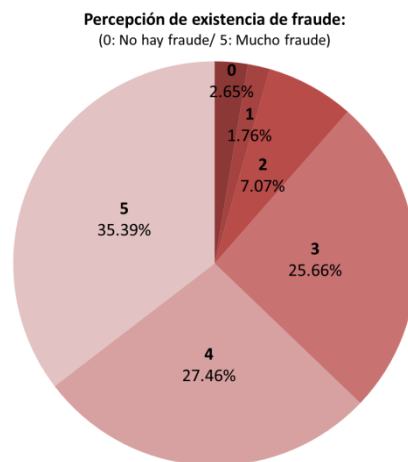
Es importante corregir estas deficiencias si se pretende que la información cumpla con su finalidad de conocimiento.

C. Percepción del fraude en la Seguridad Social.

1. Cuantía del fraude.

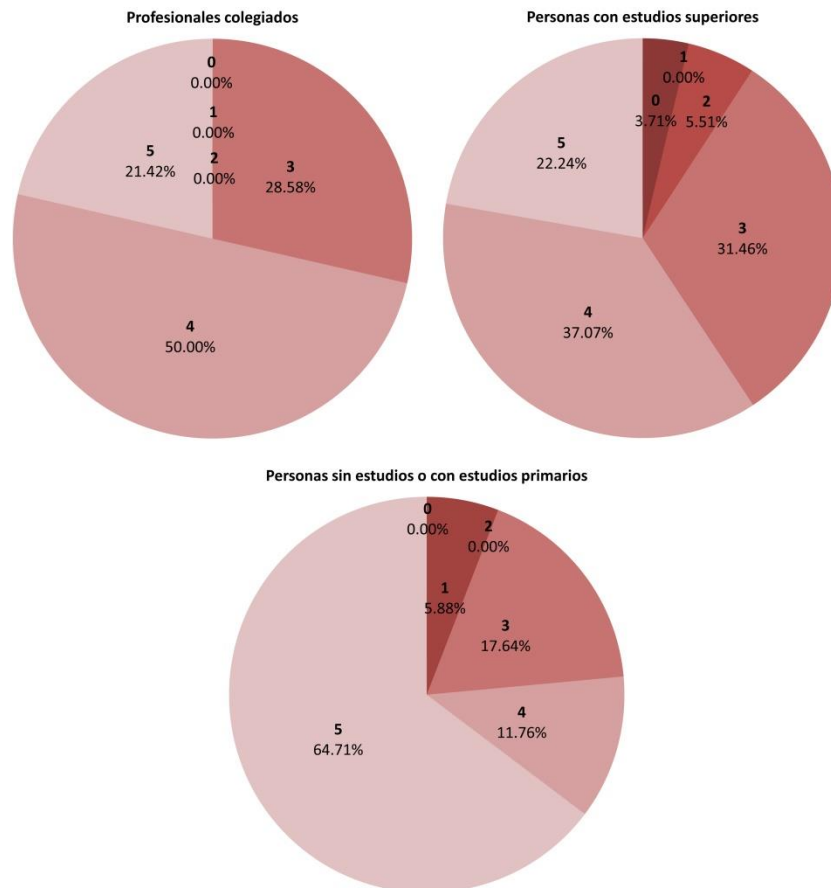
Los encuestados piensan que hay mucho fraude en el ámbito de la Seguridad Social.

El valor modal es el 5, el máximo considerado, al que optan el 35,39 % de ellos. Pero si se suman las frecuencias de los que han señalado los valores 4 y 5, el porcentaje representa el 62,82 % del total de la muestra.



Es llamativa aquí la comparación entre la consideración de que en España existe mucho fraude, valor máximo de 5, en el ámbito de la Seguridad Social entre profesionales colegiados y titulados superiores, por una parte, y aquellos sin estudios o sólo con estudios primarios.

Para los dos primeros grupos ese valor se otorga respectivamente en los porcentajes del 21,42 % y 22,20 %; los que carecen de estudios o éstos son sólo básicos, el porcentaje asciende al 64,70 %.



Como los estudios correlacionan inversamente con el nivel económico de la persona, puede afirmarse que entre las clases más desfavorecidas hay una mayor percepción de la existencia de conductas defraudatorias.

2. Modalidad de fraude.

La encuesta, en cuanto a las modalidades de la comisión del fraude en la Seguridad Social, presenta unos resultados homogéneos a la hora del señalamiento de dichas modalidades.

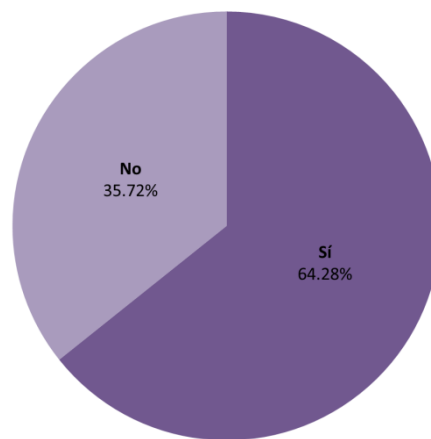


La modalidad señalada con una frecuencia más alta es la de los trabajadores no dados de alta con el 30,60 % de los resultados. Le siguen los trabajadores que desempeñan más horas que las previstas en el contrato, con el 27,32 %. Aquellas personas que compatibilizan indebidamente la percepción de la prestación por desempleo con el trabajo no declarado es señalado por el 25,68 %. Finalmente, el fenómeno de los trabajadores ficticios es donde se encuentra la mayor bolsa de fraude para el 16,39 %.

3. Consideración del fraude como una realidad cercana a los encuestados.

A la pregunta de si conocen personas dentro de su entorno que defraudan a la Seguridad Social, una mayoría cualificada de entrevistados, el 64,28 % declara que sí.

Conocimiento de personas del entorno que defraudan

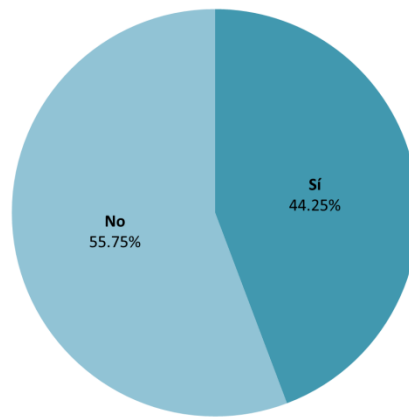


Esto guarda relación con aquella consideración extendida de que existe mucho fraude en el ámbito de la Seguridad Social de la pregunta 1 de este mismo apartado.

4. Probabilidad de ser sancionado en caso de comisión de fraude.

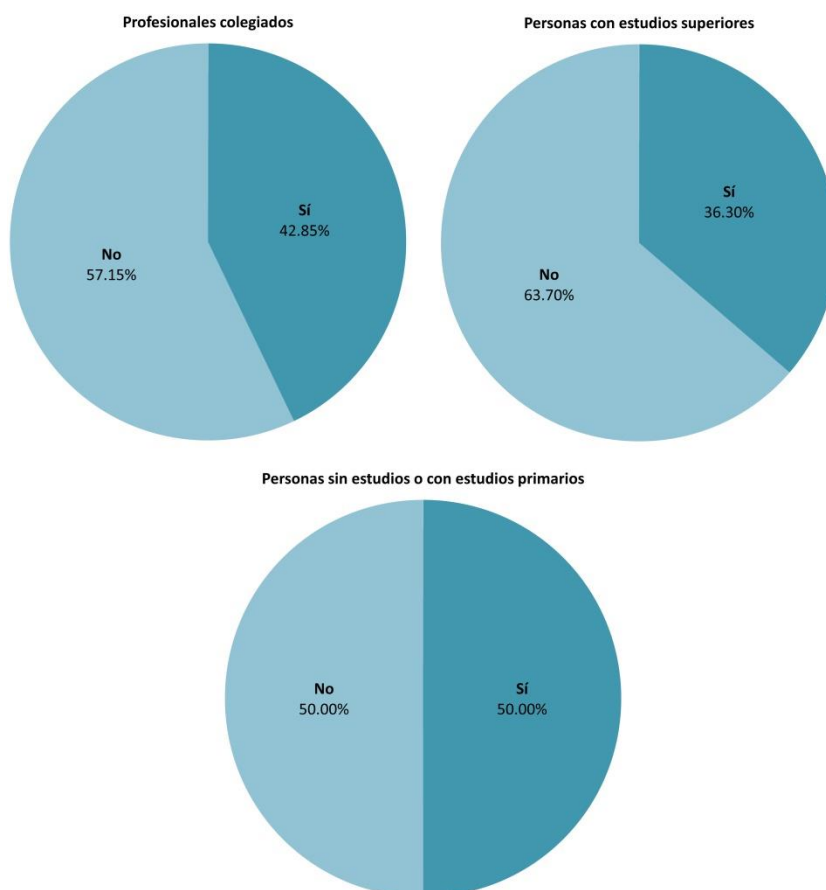
Del resultado de la encuesta, que arroja que el 55,75 % entiende que hay pocas posibilidades de que sea sometido a un procedimiento de Inspección con la consiguiente posible sanción, consideramos que la sensación de impunidad frente a las consecuencias negativas de las conductas no permitidas es aún bastante amplia. Mayoritariamente, los ciudadanos siguen sin creer que defraudar sale caro y que esto les pueda traer consecuencias no deseadas para su persona o patrimonio.

Percepción de la posibilidad de ser inspeccionado/sancionado si se defrauda



En nuestra muestra, la mitad de las personas con bajo nivel académico consideran que si defraudan hay muchas posibilidades de recibir una sanción; pero la cifra baja en el caso de profesionales colegidos y titulados superiores con el 42,85 % y 36,30 %, respectivamente.

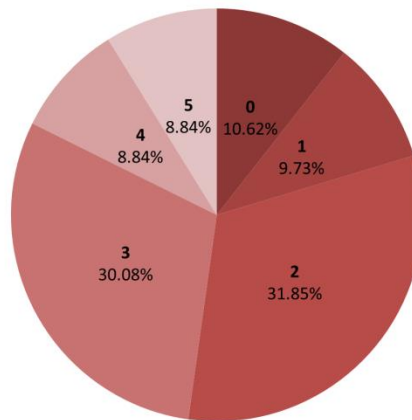
Estas cifras son preocupantes porque aquellos que conocen la legislación o tienen un estatus económico más elevado son precisamente los que tienen más herramientas para la comisión de estas conductas ilícitas y su nivel de defraudación económico puede ser mayor. Ello por dar una explicación o interpretación de estas cifras basándonos en una lógica más referida al conocimiento y habilidades y por tanto mayor posibilidad para la comisión del fraude, y desde luego eludiendo en este trabajo la posibilidad de entrar en valoraciones morales del fenómeno en relación con los niveles socio-económicos y culturales, las cuales, en otro tipo de trabajos y con las informaciones pertinentes, sí podrían tener lugar y podría llevarnos a conclusiones de seguro no escasas de valor.



5. Eficacia de la Administración en la lucha contra el fraude.

En una escala del 0 al 5, la moda se sitúa en el 2 con una frecuencia del 31,85 %. Si se suman los valores 2 y 3, el porcentaje acumulado asciende al 61,93 %.

Percepción de la eficacia de la Administración contra el fraude:
(0: Nada eficaz/ 5: Muy eficaz)



A nuestro juicio, la valoración que realiza la ciudadanía de la eficacia de los poderes públicos en esta lucha es mediana, lejos de una calidad o excelencia deseable.

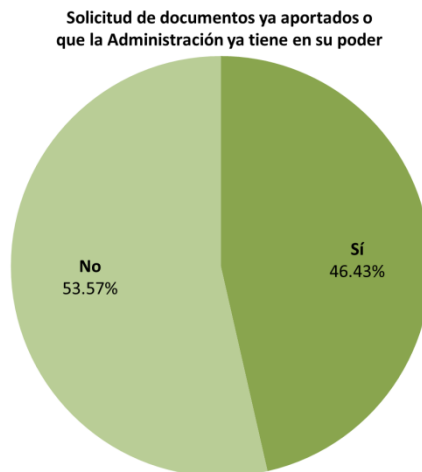
Relacionado con esta pregunta está la anterior que contestaba a la posibilidad de ser sancionado en caso de cometer fraude, en el sentido de que existían pocas posibilidades para la mayoría.

No se producen aquí diferencias significativas entre los sectores analizados.

D. Atención recibida presencialmente.

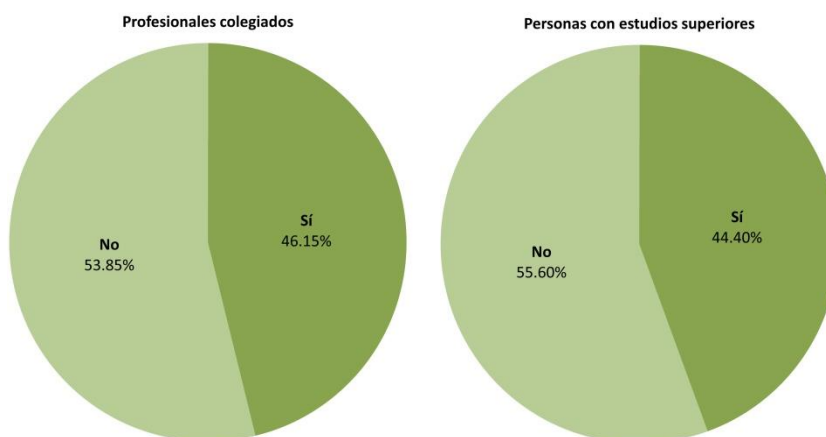
1. Solicitud de documentos ya aportados o que tiene la Administración en su poder.

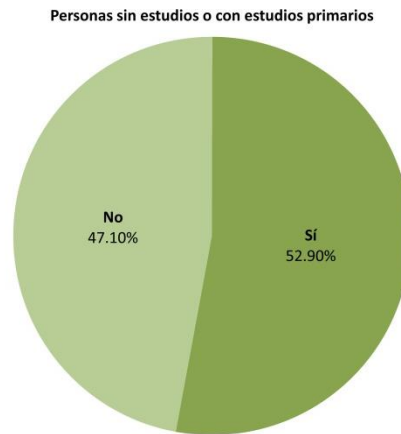
A esta cuestión la mayoría, con un 53,57 %, ha respondido que no le han solicitado este tipo de documentos, cumpliéndose así con unos de los objetivos más relevantes de la LPACAP: la eliminación de la carga administrativa consistente en la aportación ciudadana de documentos de los que ya dispone la Administración.



Sin embargo, el porcentaje de los que manifiestan que sí se le han solicitado, el 46,42 %, no es pequeño e invita a la reflexión sobre el posible incumplimiento del artículo 28.2 de la citada ley.

En el análisis por sectores de la población, tampoco se encuentran aquí diferencias apreciables dignas de relevancia.





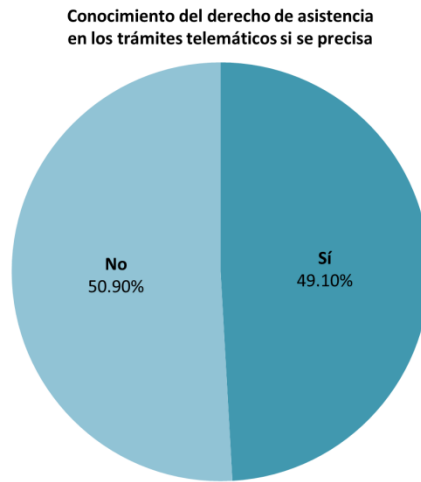
2. Conocimiento del derecho de asistencia telemática.

Este derecho reconocido en el artículo 13, b) de la LPACAP y previsto para paliar los posibles efectos negativos de la brecha digital de las personas que acuden a las oficinas, considerando que cada vez los trámites electrónicos de obligado cumplimiento son más frecuentes, tiene una especial importancia para una atención presencial de calidad.

No obstante, como ya hemos señalado anteriormente, ese artículo 13 de la LPACAP hay que ponerlo en relación con lo estipulado en el artículo 12, al referirse en concreto al derecho de asistencia en el uso de los medios electrónicos, cuando señala que en este derecho no están incluidos los interesados obligados a relacionarse electrónicamente con la Administración (apartados 2 y 3 del artículo 14).

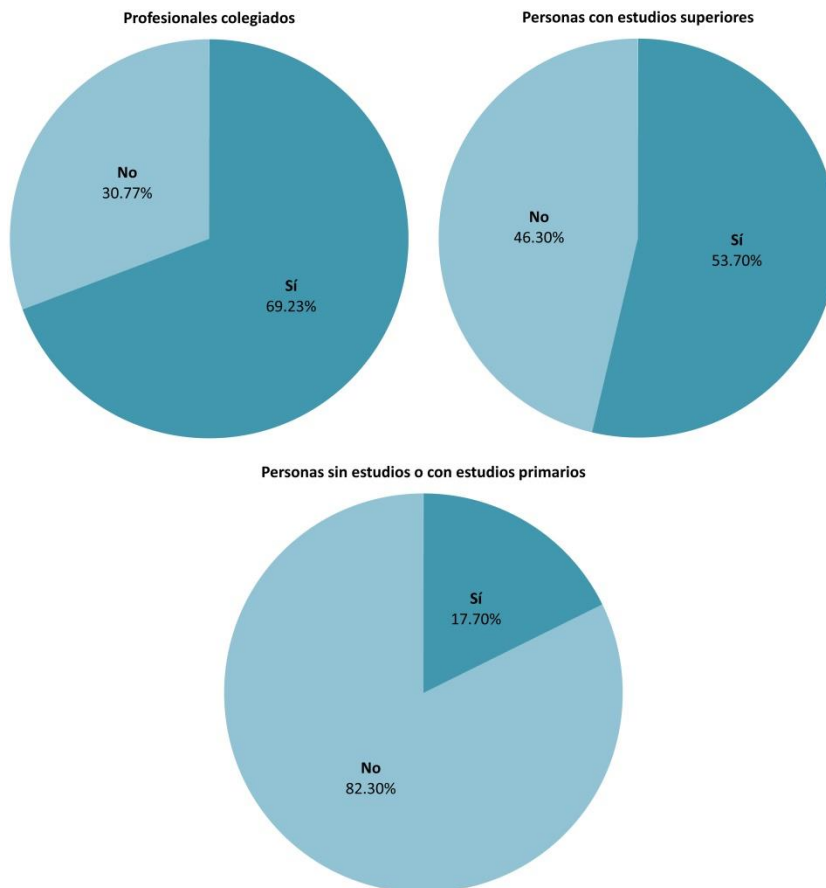
Este derecho, de gran importancia para aquellos sectores de la ciudadanía no familiarizada del todo con las nuevas tecnologías, no es conocido suficientemente y sorprende que el 50,90% aún desconoce esta posibilidad, por lo que sería conveniente impulsar la información en este sentido

a través de cartelería o cualquier otro medio que se considere adecuado.



Sí se observan en este apartado grandes diferencias por nivel de formación de los encuestados.

Los profesionales colegiados, lógicamente por el hecho de relacionarse más a menudo con la Administración, son los que conocen en un porcentaje mayor la existencia de este derecho con el 69,23 %, a pesar de su exclusión de su ejercicio; los titulares de estudios superiores en general manifiestan conocerlo en un 53,70 %.



En el otro extremo, aquellos con una formación académica mínima desconocen la existencia del derecho a ser asistidos telemáticamente en un 82,30 %.

Quien no conoce un derecho lógicamente desconoce cómo puede ejercitarlo. Volvemos aquí a ver conveniente la realización de una labor propagandística que dé a conocer la existencia de este concreto derecho del ciudadano y un mayor esfuerzo por parte de los empleados públicos para hacerlo efectivo.

Como ya se ha dicho anteriormente, la Administración Pública debe tratar que la mayor parte de las relaciones que se entablen entre la ciudadanía y ella sean de forma directa sin la intervención de terceras personas; que los trámites, al menos los más frecuentes y estandarizados, los puedan hacer directamente las personas sin el concurso de intermediarios, con grandes dosis de seguridad, fiabilidad y validez. Con ellos se ganará en inmediatez y en ahorro económico para los interesados. Nuevamente volvemos a reiterar que justamente los sectores socio-económicos y culturalmente más desfavorecidos, son los que deben afrontar un gasto suplementario para poder interactuar con las instituciones públicas, por lo que dicho sector debería ser de especial sensibilidad y atención prioritaria. Todo ello desde luego en el marco de un pleno desarrollo de una democracia en cuyo texto constitucional se declara en su artículo 1 como estado social y democrático de derecho.

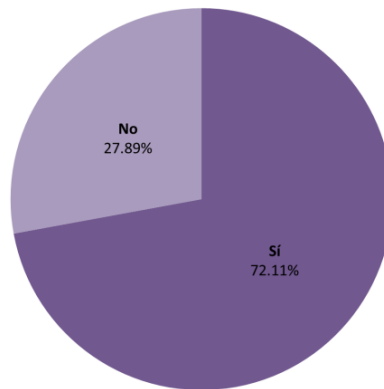
3. Ayuda efectiva en los trámites telemáticos.

Conectado con el punto anterior, una mayoría cualificada, el 72,11 %, manifiesta que sí le han ayudado a realizar sus trámites telemáticos si lo ha precisado.

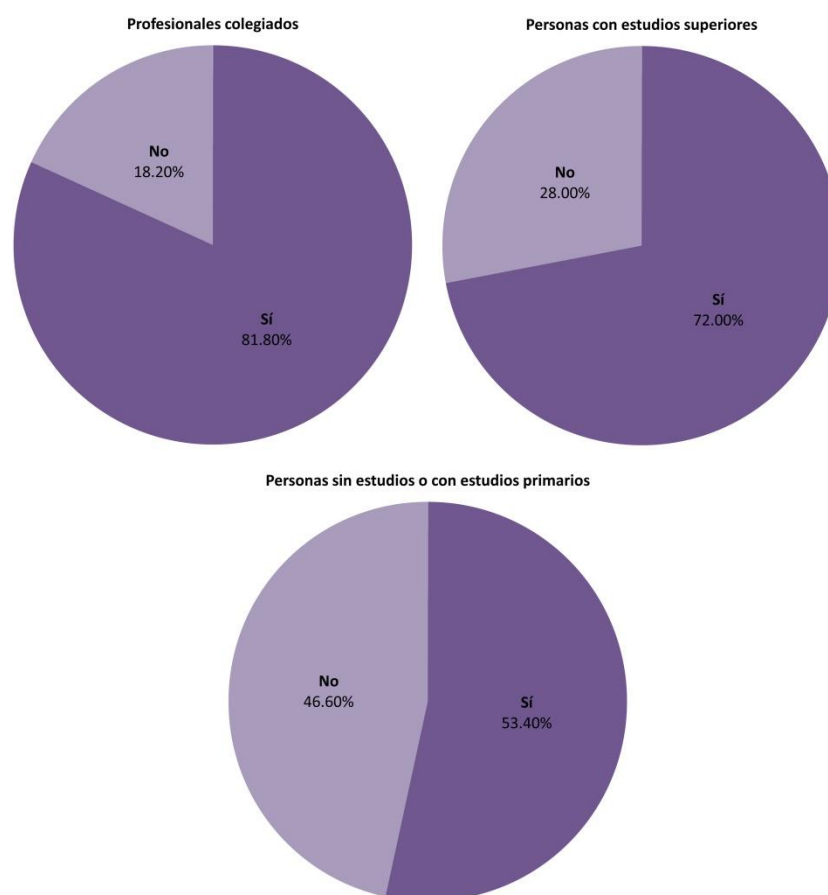
Este dato, que puede parecer contradictorio con el anterior que indicaba que la mitad de las personas que visitan una oficina desconocían su derecho a esa asistencia, no es tal si se tiene en cuenta que una cosa es el conocimiento del derecho a ser asistido y otra es la asistencia efectiva por el empleado público cuando esta ayuda se le requiera.

Lo que realmente puede preocupar es que ese 27,88 % que manifiesta no haber sido ayudado cuando lo ha precisado, pueda abandonar el trámite telemático al no solicitar esa ayuda, con la valoración muy negativa de la atención prestada en la Administración que esta dificultad conlleva.

Ayuda en la realización de trámites telemáticos si se precisa



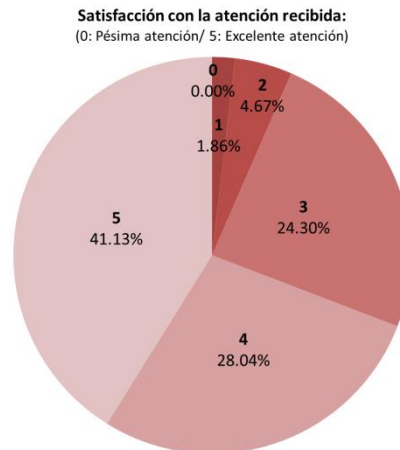
También aquí, las personas que carecen de estudios o sólo poseen estudios primarios manifiestan no haber sido ayudados en una proporción muy superior al resto de los sectores que venimos analizando como más significativos; el 46,60 % afirman no haber sido ayudados, precisamente el sector de la población que más ayuda podría necesitar. Ello nos vuelve una y otra vez a reiterarnos en la idea de que esta institución, por su propia naturaleza, debe reforzar su apoyo a estos sectores, de lo contrario, nos estamos encontrando con casos que nos llevarán a pensar en situaciones paradójicas de una Seguridad Social en su funcionamiento poco excluyente y con un diseño más a medida de sectores menos necesitados.



4. Valoración de la atención presencial.

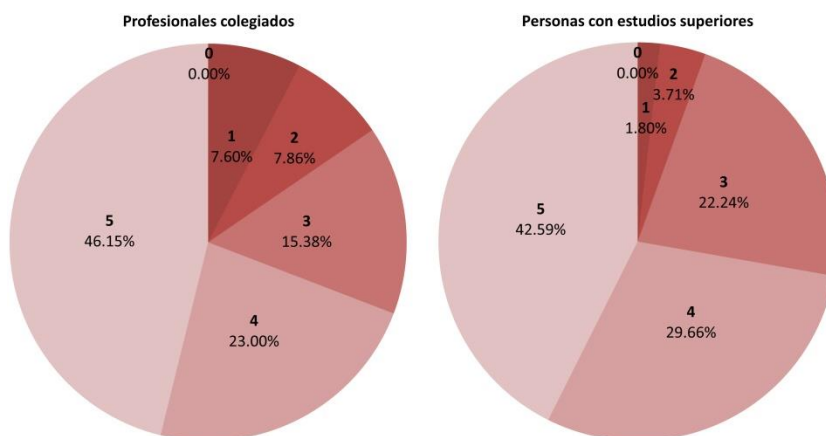
La valoración que los encuestados dan a la atención presencial recibida en la oficina a la que han acudido es francamente buena.

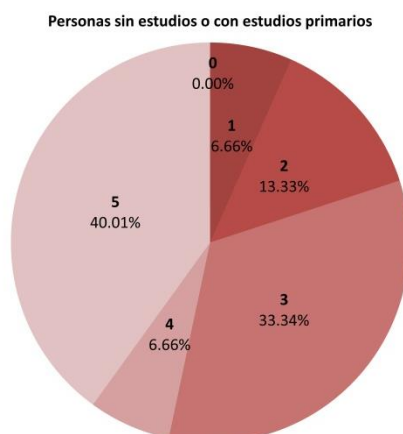
La moda de las valoraciones en la escala del 0 al 5 es este último valor, con una frecuencia del 41,12 % de las respuestas; y el porcentaje acumulado entre los valores de 4 y 5 supone el 69,15 %.



Indudablemente, este dato positivo dice mucho en favor de los empleados públicos que realizan una labor de atención presencial y de cómo han sabido adaptarse a los nuevos retos que les plantea la sociedad.

A pesar de las consideraciones negativas que se han puesto de manifiesto por los sectores de población con menor formación en la atención presencial recibida, no ha afectado a su valoración positiva global y no se encuentran tampoco aquí grandes diferencias entre las diferentes personas entrevistadas.





Por otra parte, estos datos confirman los aportados en los diferentes informes que la extinguida Agencia de Evaluación y Calidad de los Servicios Públicos (AEVAL) elaboró periódicamente.

En el último elaborado (2016: 64 y 89) sobre el funcionamiento de los servicios públicos se evalúa la satisfacción ciudadana en la última visita a una Oficina de la Seguridad Social y el resultado es que casi un 30 % declaran haber salido muy satisfechos y casi el 80 % bastante satisfecho.

Hay que tener en consideración que a pesar del importante avance de la e-Administración, el 80 % de los ciudadanos siguen prefiriendo para realizar sus gestiones la atención presencial en la oficina frente a otros canales como el telefónico, postal o internet.

Ahora sí, y en contra de lo que venimos diciendo en la relación divergente del diseño de la e-Administración con relación a los sectores socio-culturales más desfavorecidos, afortunadamente podemos decir que en la administración presencial sí existe un trato igualitario, en gran parte atribuible, pensamos, a la profesionalidad de los empleados públicos que añaden ese factor de sensibilidad social e igualitario que venimos reivindicando para la

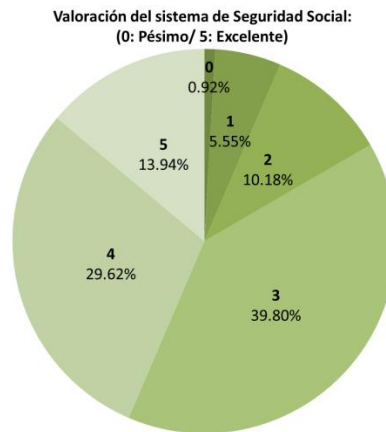
seguridad social de un Estado social (al no hacer distinciones ni en pro ni en contra de ningún sector en particular) y que sin embargo pensamos es una asignatura pendiente de resolver por la e-Administración. No es que queramos entrar en el debate de la sensibilidad y el trato humano frente a las máquinas, cosa que como hemos apuntado en otro apartado sería materia de otro tipo de trabajos, pero sí queremos resaltar que la asignatura para con estos sectores por parte de las TIC está pendiente de aprobar.

5. Valoración del sistema español de protección social.

Por último, se ha preguntado por la valoración que hacen del sistema de Seguridad Social en España propiamente dicho, dejando al margen la asistencia sanitaria, que cuenta con una financiación vía impositiva y diferente de las prestaciones públicas contributivas, que se financian casi exclusivamente con las aportaciones en forma de cotizaciones que realizan los empresarios y trabajadores.

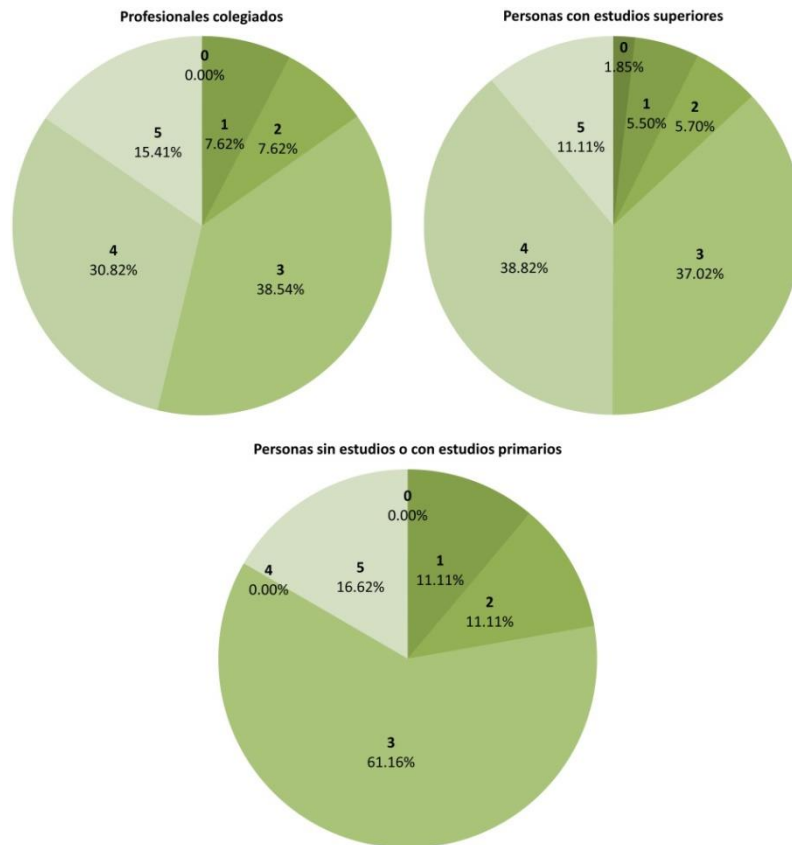
A nuestro juicio, la valoración es bastante satisfactoria pero existiendo un buen margen de mejora.

El valor modal en la escala de 0 a 5 es el 3, con un porcentaje del 39,44 %, llegándose al 68,79 % si son sumadas las valoraciones puntuadas con 3 y 4.



En general, se puede afirmar que entre los diferentes sectores de población que se analizan no existen diferencias especialmente significativas. Tal vez sólo pueda señalarse que la valoración del sistema de protección social en España es algo superior entre los ciudadanos con más formación que entre aquellos que solo cuentan con estudios básicos como máximo. Para estos últimos el valor que constituye la moda es también el 3 pero con el 61,1 % de los casos, no puntuando ninguno el sistema con el valor 4.

Si desde nuestra lógica tuviéramos que buscar una de las posibles causas a los datos de esta pregunta, tal vez apuntaríamos entre las principales a que esta valoración está relacionada directamente con las expectativas y necesidades de protección; a más carencias más demanda y necesidad de cobertura, cuestión que otros sectores pueden tener solucionados por otras vías, tipo privadas, o al menos barajarlas entre sus posibilidades. No obstante, dejamos esta interpretación aquí aparcada como un mero apunte pues no disponemos de más datos para responder a esta hipótesis y además, reiteramos, sería materia de otro tipo de estudios y por tanto no tiene sentido profundizar aquí más en ella.



3. La opinión de los directivos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones sobre el fraude.

A) Consideraciones generales acerca de las personas entrevistadas.

Junto con la encuesta de opinión recabada en la Administración de la Seguridad Social 41/04 referida anteriormente, para completar la visión acerca de la consideración del fraude en la Seguridad Social y cuestiones afines como la transparencia o la importancia de los entornos de trabajo en las oficinas públicas

pertenecientes a estas instituciones, hemos pulsado la opinión de lo que consideramos un grupo de expertos empleados públicos en puestos directivos relacionados con este ámbito.

Para ello, durante los meses de mayo y junio de 2018 se ha cursado un cuestionario a 25 personas según la siguiente distribución:

Posición de la persona encuestada	Nivel de complemento de destino (NCD)
Director General de la TGSS	30
Subdirectora General de Ordenación y Desarrollo de los Recursos Humanos de los Organismos de los Organismos Autónomos y de la Seguridad Social	30
Jefa de la Unidad Especializada de Seguridad Social de la Inspección de Trabajo y SS de Sevilla	29
Jefe del Servicio Jurídico del INSS	29
Interventor Delegado de la Seguridad Social en Lugo	27
Interventora Delegada de la Seguridad Social en Sevilla	27
Subdirector General de Procedimientos Ejecutivos y Especiales de Recaudación de la TGSS	30
Subdirectora General de Recaudación Voluntaria de la TGSS	30
Directora Provincial de la TGSS de Alicante	29
Director Provincial de la TGSS de Asturias	29
Director Provincial de la TGSS de La Coruña	29
Director Provincial de la TGSS de Madrid	30
Director Provincial de la TGSS de Málaga	29
Director Provincial de la TGSS de Tenerife	29
Directora Provincial de la TGSS de Zaragoza	29
Directora Provincial conjunta de INSS-TGSS de Cantabria	29

Directora Provincial conjunta INSS-TGSS de Ciudad Real	28
Director Provincial conjunto INSS-TGSS de Orense	28
Director Provincial conjunto INSS-TGSS de Segovia	28
Director Provincial conjunto INSS-TGSS de Teruel	28
Director Provincial conjunto INSS-TGSS de Zamora	28
Director Provincial del INSS de Sevilla	30
Directora Provincial del ISM de Sevilla	28
Secretario Provincial de la TGSS de Sevilla	28
Secretaria Provincial del INSS de Sevilla	28

Con las personas expertas entrevistadas se ha pretendido llegar a las diferentes entidades principales que componen el Ministerio citado en sentido amplio y también la Administración de la Seguridad Social de forma más concreta.

En este sentido, los organismos representados son los siguientes:

Órgano representado	Personas directivas
Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Servicios Centrales (SS.CC.)	1
TGSS. SS.CC.	3
INSS. Servicio Jurídico SS.CC.	1
Inspección de Trabajo y SS	1
Intervención de la Seguridad Social	2
Dirección Provincial ISM	1
Direcciones Provinciales TGSS	8
Direcciones Provinciales INSS	2
Direcciones Provinciales conjuntas INSS-TGSS	6

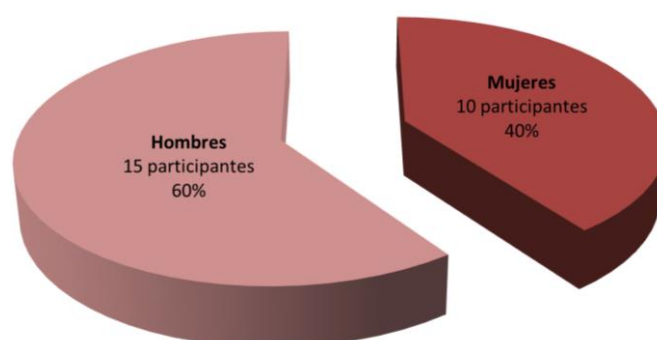
Por provincias, se ha intentado reflejar la realidad de la diferente entidad de cada una de ellas. Así, están representadas opiniones de directivos de las más pobladas

como Madrid, Sevilla o Málaga, intermedias como Asturias o La Coruña y poco pobladas como Teruel o Palencia.

Si se toma en consideración la categorización de estas personas expertas, todas con la condición de empleados públicos, por niveles de complemento de destino entre los 30 en que se divide la función pública estatal²⁸¹, la distribución es la que sigue:

Nivel de complemento de destino (NCD)	Número de participantes
30	6
29	9
28	8
27	2

Finalmente, atendiendo a la distribución en función del género, el resultado es el siguiente:



Este porcentaje inferior de mujeres en puestos de responsabilidad de la Administración, siendo negativo, es sin duda más favorable que el porcentaje real de mujeres

²⁸¹ Artículo 70 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración general del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración general del Estado. BOE del 10 de abril.

con puestos de alta responsabilidad en la Administración del Estado que ronda el 23 % solamente²⁸².

B) Modelo de cuestionario.

El cuestionario remitido al grupo de expertos es el que sigue:

²⁸² Fuente:

<https://www.elindependiente.com/economia/2018/03/04/cupula-administracion-una-mujer-cuatro-altos-cargos/>.

Última consulta el 27 de julio 2018.

ENCUESTA SOBRE TRANSPARENCIA, ENTORNO DE TRABAJO Y LUCHA CONTRA EL FRAUDE EN LA SEGURIDAD SOCIAL.

Estimado/a sr/sra:

Me dirijo a usted para solicitar su colaboración que servirá para la elaboración de una tesis doctoral que estoy llevando a cabo sobre iniciativas de mejora en la lucha contra el fraude en la Seguridad Social.

La encuesta ha sido enviada a un grupo de personas expertas en la Seguridad Social y que desempeñan, o han desempeñado, puestos de relevancia relacionados con ella.

Le indico que el dato de su nombre no se hará en ningún caso público y quedará en total anonimato, al igual que la provincia donde desempeña o ha desempeñado su puesto de trabajo.

Si lo desea, me podré en contacto con usted para darle a conocer los resultados de este estudio.

Quedo a su disposición y le agradezco de antemano su apreciada colaboración.

José Luis García Delgado

CONTENIDO

Cumplimente, por favor, los siguientes apartados teniendo en cuenta que, cuando se le solicita una valoración entre el 0 y el 5, el 0 representa el valor mínimo y el 5 el máximo, siempre a su juicio:

Fecha de la realización de la encuesta (DD/MM/AAAA):

A) DATOS PERSONALES:

1. Nombre:
2. Cargo que desempeña (o último desempeñado):
3. Grado consolidado como empleado público.
4. Provincia de desempeño.

B) TRANSPARENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN.

1. Puntúe de 0 a 5 el nivel de transparencia y apertura de datos en la Entidad en la que desempeña, o ha desempeñado, sus funciones.
2. En relación con la página web de su Entidad, puntúe de 0 a 5 los siguientes aspectos:
 - Facilidad en la búsqueda de información:
 - Comprensión de sus contenidos:
 - Actualización de sus datos:
 - Posibilidad de reutilización de los contenidos:
3. En relación a la Sede Electrónica contenida en su web institucional, puntúe de 0 a 5 los siguientes aspectos:
 - Facilidad de acceso a la tramitación electrónica:
 - Simplicidad de los trámites:
 - Grado de aceptación por el ciudadano:
 - Grado de aceptación por los profesionales (abogados, gestores, graduados sociales, etc.):

4. Puntúe de 0 a 5 la penetración de los valores de la transparencia y apertura de datos en los empleados públicos:

5. Puntúe de 0 a 5 el grado de satisfacción que tienen los empleados públicos con la Administración Electrónica y la Sociedad de la Información:

C) ENTORNO DE TRABAJO.

1. Puntúe de 0 a 5 la posibilidad de implantar el teletrabajo en tareas determinadas de su Unidad:

2. Los nuevos centros administrativos con servicios en materia de Seguridad Social, en cuanto a su estructura y superficie, considera que son (señale lo que proceda):

- Adecuados:
- Insuficientes:
- Excesivos:

3. Señale 3 medidas que, a su juicio, mejorarían la prestación de servicios públicos en su Unidad:

-
-
-

D) EL FRAUDE EN LA SEGURIDAD SOCIAL.

1. Puntúe de 0 a 5 el grado de fraude que existe en la Seguridad Social:

2. Puntúe de 0 a 5 el grado de eficacia que existe en la lucha contra el fraude a la Seguridad Social.

3. Puntúe de 0 a 5 el grado de colaboración que existe entre las Unidades implicadas en la disminución del fraude en la Seguridad Social (Inspección de Trabajo y Seguridad Social, Tesorería General de la Seguridad Social, Instituto Nacional de la Seguridad Social, Agencia Tributaria, Servicio Público de Empleo, etc):

4. El artículo 155.3 de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público obliga a la interconexión de las redes de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y de la Administración Local para la creación de una intercomunicación de los sistemas de información y servicios de ellas, ampliándolas a las instituciones de la Unión Europea y de sus Estados miembros.

En materia de lucha contra el fraude en la Seguridad Social, puntúe de 0 a 5 el grado de interconexión alcanzado:

5. Indique 3 medidas que, a su juicio, servirían para disminuir el fraude en la Seguridad Social.

-
-
-

6. Puntúe de 0 a 5 la eficacia de iniciativas de difusión del sistema de Seguridad Social español en los distintos niveles educativos para la prevención y concienciación de la importancia de combatir el fraude en este ámbito:

E) CONSIDERACIÓN FINAL:

La tesis que realizo tiene como hipótesis que la reciente normativa en materia de transparencia, e-Administración, relaciones interadministrativas y reforma del régimen de los empleados públicos puede servir, si se aplica de forma decidida, para la disminución significativa del fraude en general y, en particular, de la Seguridad Social.

Por ello, como persona experta y con experiencia de gestión en este ámbito, le invito, si le parece oportuno, a que exprese brevemente (no más de 15 líneas) lo que estime conveniente relacionado con estos asuntos:

MUCHAS GRACIAS POR SU COLABORACIÓN

C) Comentarios a la valoración de directivos expertos en Seguridad Social.

Los cuestionarios remitidos tenían dos vertientes: por un lado, se les pedía que puntuaran entre 0 y 5 ciertas afirmaciones, considerando el 0 como el menor valor y el 5 como el mayor de ellos; y, por otra parte, se les solicitaban ideas sobre cómo mejorar el funcionamiento de los servicios públicos de su entorno y también opiniones para tratar de disminuir el fraude en la Seguridad Social, objetivo principal de esta tesis.

Previamente a la entrega de esos cuestionarios, se habló con cada uno de ellos para explicarles el objeto de ese estudio y para constatar la disponibilidad de ellos a prestar sus opiniones. En este sentido, es de agradecer que todos ellos mostraron su disponibilidad y en el corto espacio de unos días obtuvimos los resultados.

Los resultados pormenorizados se contienen en el Apéndice II de este trabajo, pero queremos detenernos en lo que nos parece más significativo ahora:

Por lo que se refiere a la transparencia, los expertos consideran que las entidades relacionadas con la Administración de la Seguridad Social han alcanzado un valor ligeramente por encima de la media de las puntuaciones al situarla en el 3,56. Consideramos que se trata de un valor aceptable pero bastante lejos de llegar a ser una puntuación óptima actualmente.

Por el contrario, al preguntarles por la penetración de los valores de transparencia y apertura de datos en los propios empleados públicos, la puntuación que manifiestan de media es inferior: 2,96.

Es decir, consideran que hay una disociación entre los niveles de transparencia que presentan las Entidades de la Seguridad Social y la propia interiorización de sus

principios en los propios empleados públicos, bastante menor.

No puede olvidarse que estos valores contenidos fundamentalmente en la Ley 19/2013 tienen una obligatoriedad todavía bastante reciente, por lo que consideramos muy conveniente el impulso y reforzamiento de acciones formativas en estos aspectos que poco a poco vayan calando en la forma de prestar sus servicios los empleados públicos.

En segundo lugar, nos parece significativa la consideración de estos expertos sobre el grado de aceptación de la Administración electrónica comparándola entre los ciudadanos en general y los profesionales que llevan a cabo su labor dentro de este ámbito. La puntuación media que alcanza la aceptación de la Administración electrónica es del 3 para los ciudadanos y un 3,81 entre los profesionales colegiados, según los entrevistados.

No cabe duda que la Administración electrónica ha supuesto un cambio muy positivo en las relaciones entre la Administración y los ciudadanos, facilitándoles de modo muy significativo los trámites y así se refleja en la puntuación por encima del valor medio, pero que nos da la distancia que recorrer aún para que pueda considerarse óptima.

Sin embargo, para los profesionales la aceptación sube al 3,81 según la consideración de los expertos.

Como ya hemos expresado en este trabajo, a nuestro juicio, una consideración de esta diferencia de valoraciones viene dada por la dificultad que todavía presenta la tramitación electrónica de los servicios y procedimientos administrativos para grandes capas de población que motiva muchas veces la necesidad de acudir a un profesional en su ayuda, mucho más experimentado en estos usos por razones obvias.

Queremos insistir en que siempre lo ideal será la relación directa e inmediata entre el ciudadano y la Administración, sin necesidad de intermediarios que incrementan sus costes económicos, al menos en la generalidad de los casos y para los trámites más frecuentes.

Sin duda, la labor del profesional o asesor es de vital importancia, tanto para ayudar al ciudadano como para luchar contra posibles abusos y desmanes administrativos, pero debe ser reservada para los casos de especial complejidad y nunca para suplir la brecha digital de la población menos favorecida, más aún si tenemos en cuenta que muchos de estos trámites se configuran ya de forma obligatoria, y no opcional, como de realización en la Sede Electrónica.

Para incrementar el grado de aceptación entre los ciudadanos, no deben escatimarse esfuerzos en la labor formativa y de asistencia y en hacer estos trámites más simples y accesibles para todos.

Por lo que se refiere al apartado del entorno de trabajo queremos destacar dos datos que nos parecen importantes:

En cuanto a la posibilidad del teletrabajo en el seno de la Administración, y que nos pronunciamos como viable y deseable por la naturaleza de ciertos procedimientos y por el grado de automatización con que ya cuentan en la actualidad, sorprende en parte que el grupo de directivos de la Seguridad Social sólo otorgue un valor medio de 2,60, ligeramente por encima de la mitad de la puntuación.

Las razones podrían ser varias, como se ha dicho ya en otras partes de este trabajo, como la propia inercia de los empleados públicos a nuevas formas de desempeño de su actividad, escasa regulación normativa al respecto y

dificultad para el mantenimiento de ciertas condiciones de trabajo o la dificultad de consecución de los resultados óptimos en circunstancias en que el control y la supervisión de instancias superiores disminuyen.

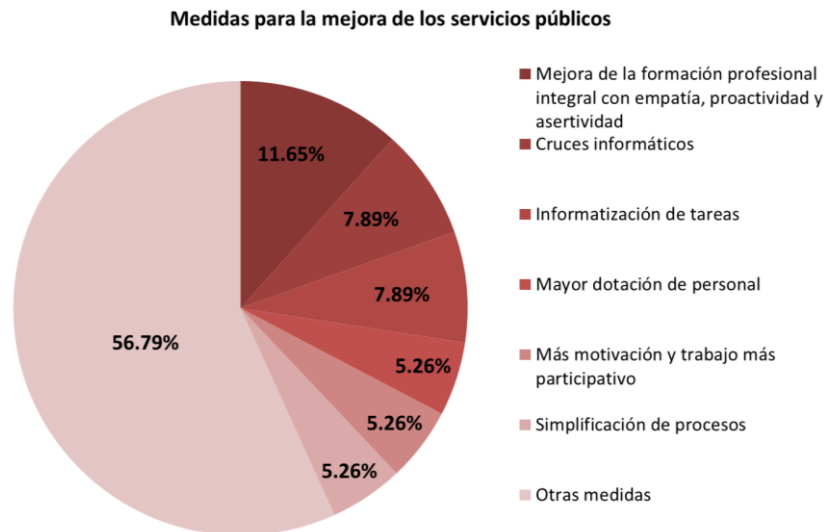
Pese a ello, nuestra opinión es favorable a que se implanten en determinados procedimientos, y siempre de forma voluntaria, experiencias de este tipo que redundarán en una mejora de la conciliación personal y familiar, en un ahorro de costes y en la mejora de la sostenibilidad ambiental. Es necesario un esfuerzo en este sentido para salir de la actual “zona de confort”.

Se les ha preguntado también por el dimensionamiento de los centros de trabajo:

La tercera parte de los expertos entrevistados afirman también que los nuevos centros son excesivos en cuanto a su número de metros cuadrados, frente al 55,5% que consideran que son adecuados.

Es verdad que la mayoría de estas personas considera los nuevos centros adecuados y habría que comprobar la realidad de estas oficinas en sus provincias respectivas. No obstante, que la tercera parte de estos directivos, el 33,3 %, juzguen esos nuevos centros como excesivos es un dato a considerar en un entorno en que debe primar el ahorro económico y las circunstancias de disminución generalizada de las plantillas de empleados y de que el número de ciudadanos que acude a los centros de trabajo tiende a reducirse motivado por la generalización de los trámites telemáticos que hacen innecesarios los desplazamientos.

En otro orden de cosas, se ha invitado a los expertos a que formulen ideas para la mejora del funcionamiento de los servicios públicos obteniéndose de ellos 76 medidas. Las más significativas apuntadas atendiendo a su repetición son las que siguen:



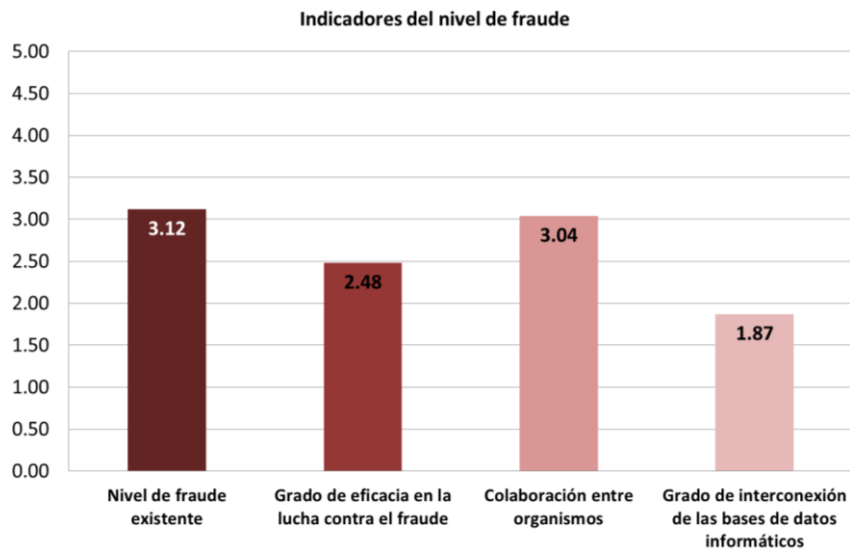
Como se puede apreciar, los expertos conceden una especial importancia a la formación adecuada y multidisciplinar de los empleados públicos; no centrada exclusivamente, como muchas veces es lo habitual, en la práctica administrativa sino también en valores como la empatía o la proactividad y también, añadimos nosotros, en gestión de conflictos, violencia de género o acoso laboral, entre otros muchos que se podrían citar aquí.

También se destaca para la mejora de los servicios públicos la informatización de tareas y el aumento de las interconexiones de datos, que si se mencionan es porque se considera lejos de cumplirse con las previsiones contenidas en las vigentes leyes 39 y 40 de 2015, a las que ya extensamente nos hemos referido.

La parte del cuestionario remitido que hace alusión al fraude en la Seguridad Social ofrece también datos que consideramos bastante significativos:

A la pregunta del nivel de fraude existente se responde una media de 3,12 puntos sobre un máximo de 5; es decir, consideramos que los expertos entienden que el nivel de

fraude es elevado, aunque no alarmante. Pero esta puntuación hay que ponerla en sintonía con otros indicadores. Así, el grado de eficacia de esta lucha alcanzado es el 2,48, bastante bajo; la colaboración entre los organismos encargados de esta lucha se sitúa en el 3,04 y es llamativa la puntuación otorgada al grado de interconexión de las bases de datos informáticos para estos fines que la sitúan en el 1,87.



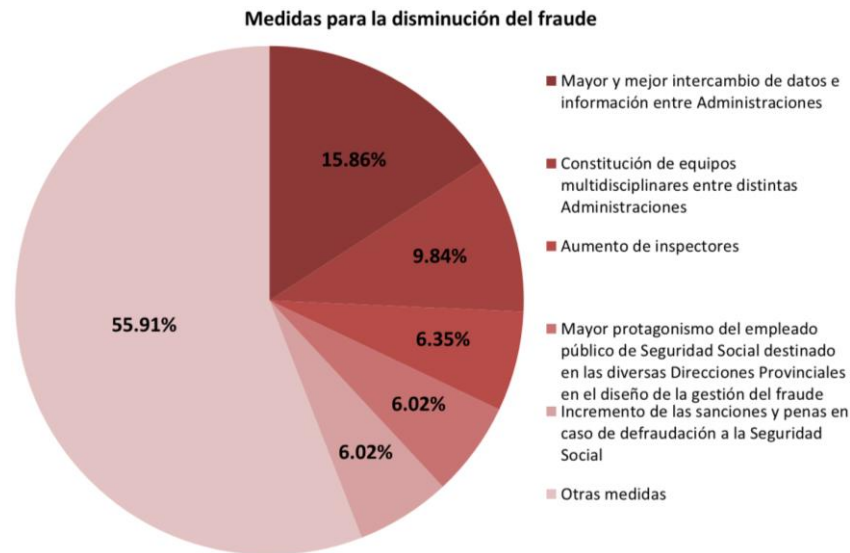
Todo esto corrobora lo mantenido a lo largo de esta tesis y es que hay un gran camino de mejora para la disminución de las prácticas irregulares en el ámbito de la protección social y que pasa por la colaboración, coordinación y cooperación interadministrativa, aún en fase bastante inicial.

Relacionado con el fraude, de forma similar a las medidas para la mejora de los servicios públicos, se solicitó al grupo de expertos que señalaran también iniciativas para su disminución.

Se presentaron aquí 83 iniciativas y también ponen de manifiesto su preocupación por la falta de colaboración interadministrativa:

De estas 83 medidas, la mayor parte de ellas, el 15,86 %, van en el sentido de un mayor y mejor intercambio de datos entre Administraciones y la necesidad de constituir equipos multidisciplinares para combatir esta lacra social, con el 9,84 %.

Se cita también la necesidad de incrementar la plantilla de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, un 6,35 % de respuestas, pero también se reivindica un mayor protagonismo del propio empleado de la Seguridad Social en el diseño y gestión de este cometido, con el 6,02 % de respuestas en esta línea de actuación.



Por último, se valora de forma bastante negativa la eficacia de iniciativas de difusión de los fundamentos de la Seguridad Social en los diferentes niveles educativos como medio de prevención y concienciación del problema del fraude; la puntuación obtenida es de sólo 1,36.

Como ya hemos señalado, consideramos prioritario este tipo de iniciativas consistentes en la formación y difusión de los fundamentos y principios de la protección social en España bien diseñadas para que puedan ser eficaces, cosa que desgraciadamente hasta ahora, como los expertos también consideran, no se ha producido.

Para acabar los comentarios de las personas expertas en la Seguridad Social, haremos unas breves alusiones sobre las consideraciones finales ofrecidas por ellos.

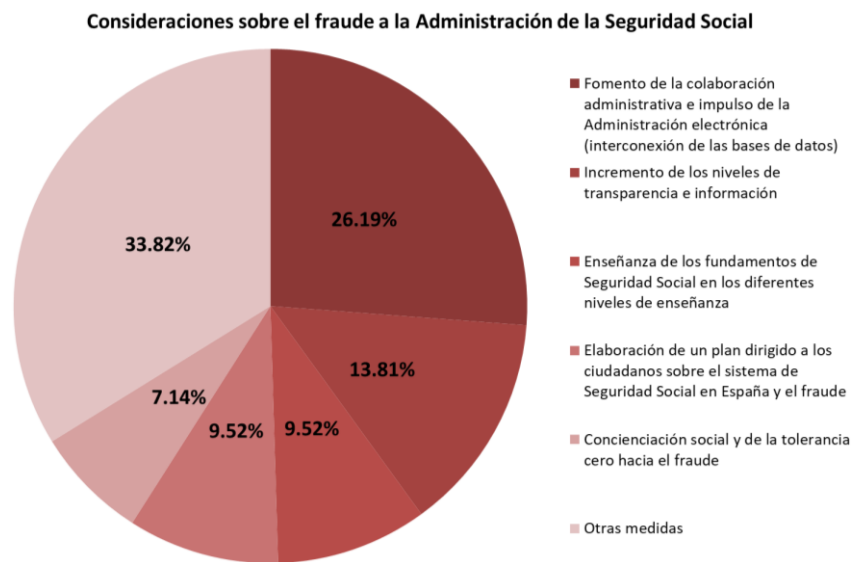
Las consideraciones finales se han concebido como un espacio abierto de opinión para estos directivos, conocedores profundos por sus puestos desempeñados y sus años de experiencia en el ámbito de la Administración de la Seguridad Social, en donde, si lo consideraban conveniente, vertieran sus reflexiones finales al respecto.

Consecuencia de esto, no todos contribuyeron opinando, pero una gran parte sí, recogándose hasta 42 aspectos relacionados con la mejora de estos servicios públicos y de las armas más eficaces frente al fraude en la Seguridad Social.

La conclusión a la vista de estas consideraciones es que vuelven a salir a la luz aquellos aspectos que ya se han repetido como prioritarios a lo largo de este trabajo y que se ponen de manifiesto como los principales escollos y carencias que se deben abordar al no considerarse especialmente resueltos hasta ahora.

Los aspectos más prioritarios vuelven a ser la falta de una verdadera colaboración administrativa y la necesidad de impulsar la Administración electrónica sobre todo en lo relativo a la interconexión de las bases de datos, repetida por estos expertos un 26,19 % de veces sobre el total; el incremento de los niveles de transparencia e información, que es señalado un 13,81 % de ocasiones; la enseñanza de los fundamentos de Seguridad Social en los diferentes

niveles de enseñanza, con un 9,52 %; la necesidad de un plan de comunicación estratégico dirigido a los ciudadanos sobre el papel fundamental que representa el sistema de Seguridad Social en España y los efectos perniciosos del fraude, repetido también un 9,52 % de ocasiones; y la importancia de la concienciación social y de la tolerancia cero hacia el fraude, por pequeño que sea, que se cita un 7,14 % de veces en el conjunto de las 42 consideraciones finales.



Si tuviéramos que resumir todo esto, el grupo de expertos señala dos grandes apartados prioritarios para la mejora de los servicios públicos relacionados con la Administración de la Seguridad Social y para mejorar los niveles de fraude existente:

- Incremento de la colaboración entre organismos públicos, especialmente en lo referente a la interconexión de bases de datos.
- Difusión decidida del sistema de Seguridad Social y de su importancia en la vertebración del Estado.

PARTE III.

Consideraciones finales: diagnóstico de la situación y soluciones posibles.

En la tercera parte de este trabajo de investigación, analizada ya la evolución que ha experimentado la Administración Pública en España, la incidencia a nuestro juicio escasa que ha tenido la normativa más directamente relacionada con ella y la opinión que la ciudadanía y el grupo seleccionado de gestores de relevancia en la Administración de la Seguridad Social tienen acerca de la situación en que se encuentra esta última en relación con sus niveles de transparencia alcanzada y el abordaje del problema importante para la sostenibilidad del sistema de protección social como es el del fraude, nos ocuparemos de las conclusiones, destacando los puntos más principales y las medidas propuestas para la mejora del funcionamiento administrativo, que repercutirán en un mejor servicio al ciudadano y servirán, y esto es uno de los principales objetivos de esta tesis, para disminuir los niveles de defraudación a la Seguridad Social.

CAPÍTULO VI. Conclusiones y propuestas de mejora de la Administración Pública.

1. Conclusiones del trabajo realizado.

Una vez analizado el problema del fraude en la Seguridad Social y su abordaje a la luz de las nuevas teorías de configuración de la Administración Pública y de los preceptos, a nuestro juicio, más significativos contenidos en las nuevas leyes de Transparencia, de Régimen Jurídico del Sector Público, de Procedimiento Administrativo y del Estatuto Básico de los Empleados Públicos, todo ello con el fin de incrementar los recursos económicos disponibles del Sistema Público de Pensiones y paliar al déficit existente, queremos insistir en la afirmación de que es

indudable que se han dado pasos importantes en la lucha contra el fraude en la Seguridad Social en los últimos tiempos, facilitados en gran medida por los avances informáticos en esta gestión y por el aumento de la colaboración entre las diferentes unidades administrativas plasmada, por ejemplo, en la elaboración de instrucciones conjuntas de actuación entre la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, la Tesorería General de la Seguridad Social o el Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social²⁸³. En este sentido, igualmente, existen planes anuales de actuación mediante la fijación de objetivos conjuntos en forma de convenios entre el Instituto Nacional de la Seguridad Social, el Instituto Social de la Marina y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, como organismos más significativos.

A pesar de todo ello, consideramos que hay mucho camino por recorrer.

En materia de eficiencia, el Banco Mundial ha elaborado un ranking entre los países fundadores de la eurozona y, referido al año 2014, sólo Portugal, Grecia e Italia obtienen una peor puntuación que España; fiscalmente necesita

²⁸³ A estos efectos, y a modo de ejemplo, se encuentran vigentes:

- La Instrucción Conjunta de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y la Dirección del Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social para establecer un marco de coordinación en el ámbito de los ilícitos penales contra la Seguridad Social, de 4 de marzo de 2013.
- La Instrucción Conjunta de la Dirección General de la Tesorería General de la Seguridad Social y de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, sobre detección, anulación y seguimiento de las inscripciones de empresas y altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores en la Seguridad Social indebidamente por su carácter ficticio o fraudulento, de 5 de marzo de 2013.
- El Convenio de Colaboración entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Empleo y Seguridad Social para la persecución del fraude y la delincuencia económica en el ámbito de la Seguridad Social, de 29 de abril de 2015.

recaudar 1,45 euros para emplear 1 euro de gasto efectivo. Finlandia también aquí, como en otros muchos indicadores, ocupa el primer lugar. Por su parte, el Instituto Fraser de Canadá ha comparado en términos de eficiencia igualmente los costes de las Administraciones Públicas de los principales Estados del mundo, obteniendo España una calificación de 5,7 sobre 10, estando situados en los primeros puestos Corea del Sur, Luxemburgo y Suiza, por este orden.²⁸⁴

Por estos motivos relacionamos ahora unos aspectos destacados del nuevo panorama que presenta el mundo laboral y de la función pública en los albores del siglo XXI, que nos parecen especialmente importante considerar para lograr una mejora sustancial en el funcionamiento de las Administraciones, pero sobre todo porque a su vez constituyen nuevos retos a abordar por la Seguridad Social, aspecto prioritario para este trabajo. Desde este punto de vista lo abordamos en este capítulo.

A) Insuficiencia de las medidas implantadas contra el fraude

En definitiva, constatamos que las mejoras en la lucha contra el fraude en la Seguridad Social implantadas no son suficientes y existe un amplio espacio de mejora si se quiere ser más efectivo y también más eficiente.

Se controla, sobre todo, el pequeño fraude, en el que incurren las capas más precarias de nuestras sociedades, pero se escapan los casos más relevantes debido a su dificultad y también por la carencia de suficientes medios personales y, muy especialmente, por la falta de intercambio y cruces de bases de datos.

²⁸⁴ Datos obtenidos de la página <https://libremercado.com/2017-08-24/como-solucionar-la-ineficiencia-de-las-administraciones-publicas-en-espana-1276604640/> (última visita el 18 de septiembre 2017).

La realidad, con independencia de que se han mejorado los mecanismos de recaudación, es que no se han desarrollado medidas ni estrategias suficientes para mejorar las opiniones y aptitudes de los ciudadanos ante la realidad del fraude a la Seguridad Social, la frecuente impunidad de los defraudadores, el desconocimiento de las grandes cifras de la protección social en España o la percepción de una baja probabilidad de sufrir una inspección o sanción, según nuestra muestra. Como han afirmado estudiosos de esta problemática, referido propiamente al fraude fiscal pero perfectamente aplicable al de la Seguridad Social, “el control del fraude no es eficaz; parece que, para la justificación del fraude, juega un papel importante el principio de causalidad en el sentido de que la probabilidad de que el contribuyente sea localizado en su defraudación, alta o baja, constituye un elemento que invita -o no- a la comisión del fraude (De Pablos, Alarcón, 2007). En este mismo sentido, el Instituto de Estudios Fiscales realizó en 2016 una encuesta sobre las actitudes fiscales de los españoles concluyendo también que la mayoría de los encuestados consideró que la impunidad de los defraudadores es la principal causa del fraude y que los que más defraudan acaban impunes ²⁸⁵. El CIS, en su Barómetro de julio de 2016 señalaba que el principal motivo para ocultar parte de los ingresos al fisco es por la falta de control de la propia Administración²⁸⁶.

²⁸⁵ Instituto de Estudios Fiscales: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2016. Documento de Trabajo 11/2017. URL: http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/documentos_trabajo/2017_11.pdf . Última consulta el 13 de abril 2018.

²⁸⁶ Así lo señala el 21,7 % de los entrevistados. CIS, Barómetro julio 2016. Estudio nº 3146.

Por último, podemos hacer referencia al estudio número 3221 sobre Opinión Pública y Política Fiscal elaborado por el CIS en julio de 2018²⁸⁷.

Referido principalmente también a temas impositivos más que a cotizaciones sociales, creemos que sus datos pueden ser bastante extrapolables a este último campo.

Desde el punto de vista de nuestro trabajo, resaltamos los siguientes datos del informe:

- El 59,5 % de los entrevistados declara que las Administraciones le da menos de lo que paga en impuestos y cotizaciones.
- El 87,6 % considera que los impuestos no se cobran con justicia, es decir, no pagan aquellos que más tienen.
- El 59,7 % considera que en España existe mucho fraude fiscal y el 34,9 % bastante fraude fiscal.
- Consideran como razón principal para ocultar parte de sus ingresos a Hacienda: el 22,4 % la falta de honradez y conciencia ciudadana y el 12,2 % la falta de control de la Administración.
- El 44,4 % cree que la Administración hace pocos esfuerzos para luchar contra el fraude fiscal y muy pocos esfuerzos el 18,6 %.
- Acerca de la posibilidad de que por la Administración se le haga al ciudadano una revisión de su declaración de la renta, el 36,2 % lo considera poco probable y el 37,9 nada probable.

²⁸⁷ Fuente: CIS, Estudio sobre Opinión Pública y Política Fiscal (XXXV), julio de 2018. URL: www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=14418. Última consulta el 16 de agosto de 2019.

Los datos hablan por sí solo sobre las actitudes y percepciones ciudadanas ante el fraude, corroborando, a nuestro entender, lo que venimos sosteniendo en esta tesis.

Se pueden enumerar varios modelos de comportamientos frente al fraude:

En este sentido nos parece interesante el modelo diseñado por Luis Ruibal (2010: 154) que, de forma resumida exponemos:

Modelos de cumplimiento:

Actitud	Consecuencia
Decidió no cumplir	Usar la fuerza de la ley
No quiere cumplir	Detectar y obligar a cumplir
Intenta cumplir, pero no siempre puede	Prestar asistencia para cumplir
Dispuesto a hacer lo correcto	Facilitar el cumplimiento

Hay factores externos e internos que afectan al comportamiento del ciudadano en sus obligaciones de carácter contributivo: como externos se pueden citar el comportamiento de los demás; qué hacen los otros. Y entre los factores internos están las ideas, los valores y las actitudes de las personas obligadas. Pero junto a estos factores, está también la moralidad de los poderes públicos para que el ciudadano se decida a actuar conforme la legalidad vigente; la corrupción institucional afecta gravemente a la legitimidad de las instituciones y a las normas que de ellas emanan. Si la corrupción pública es importante, la ciudadanía verá menos razones para cumplir con las leyes que les imponen sacrificios

económicos y, en consecuencia, la coerción por parte del Estado para este cumplimiento ha de ser mayor.

También incide en el cumplimiento de las obligaciones sociales el grado de complejidad de su normativa y la mayor o menor facilidad de comprensión de ella. Cuanto más complejo sea el sistema, más probabilidades habrá de que el fraude sea de mayor cuantía, porque los ciudadanos encontrarán más oportunidades para incumplir.

Por último, los factores económicos de tipo general, los propios relacionados con la empresa o negocio particular y la presión contributiva soportada, tienen también mucha incidencia en este cumplimiento.

B) Insuficiencia de concienciación social en la lucha contra el fraude.

En esta lucha contra el fraude se ha distinguido entre una coacción real y otra simbólica. La coacción real es la que se produce por medio de actuaciones sancionadoras de la Administración; mientras que la coacción simbólica se refiere a actuaciones públicas tendentes a lograr la colaboración y el cumplimiento voluntario de las obligaciones ciudadanas.

Es necesario para ser efectivo en este combate lograr el equilibrio entre aquella coacción real y esta coacción simbólica. A la persona cumplidora de sus obligaciones sociales hay que prestarle todo tipo de ayuda y asistencia para facilitarle el conocimiento y cumplimiento de estas actuaciones, mientras que al incumplidor reticente hay que darle una respuesta contundente, aunque proporcionada, a su conducta inadecuada e insolidaria.

Por otro lado, el concepto percibido de equidad entre todos los ciudadanos influye también en este cumplimiento. Perciben la falta de esa equidad cuando aprecian que la Administración no trata de igual manera a

personas con igual capacidad de pago, que podemos denominar equidad horizontal, o que no trata de la misma manera a personas con distinta capacidad de pago, que se denomina equidad vertical. Ya veíamos en la encuesta del CIS referida a julio de 2018 que los ciudadanos perciben una importante falta de equidad en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

La concepción que se tiene sobre el pago de las cotizaciones por parte de la ciudadanía es esencialmente utilitarista, se paga para poder recibir después las prestaciones sociales con poca intención de solidaridad. Se tiende más a considerar que las cotizaciones que se pagan deberían servir más para mejorar la propia pensión que para reforzar la mejora del resto de los pensionistas; las cotizaciones han de servir para quien las abona y no para otras personas. Según el resultado de una encuesta realizada por el BBVA por medio de entrevistas telefónicas a 3006 personas en toda España en noviembre de 2017, y con independencia de los recelos que nos puede suponer que las entidades financieras sean parte interesada, el 71 % se mostró favorable a tener su propia cuenta individual en la que fuera acumulando sus cotizaciones, y 7 de cada 10 prefieren reforzar su responsabilidad individual en este campo²⁸⁹.

Hay una percepción ciudadana de impunidad frente al fraude en materia social, ya lo hemos visto con datos a través de nuestro trabajo de campo mediante encuestas y en lo proporcionado por los estudios del CIS; que la probabilidad de sufrir una inspección o una sanción por el incumplimiento de normas sociales se considera como poco probable.

²⁸⁹ Fuente URL:

<https://jubilaciondefuturo.es/encuesta2017/doc/Encuesta-BBVA-Mi-Jubilacion-2017.pdf>. Última consulta el 10 de abril 2018.

A esto se suma una cierta resistencia social al cumplimiento de estas obligaciones; los abundantes casos de corrupción que en los últimos años han asolado la opinión pública española con la condena de políticos, financieros y empresarios relevantes, han surtido un efecto de rechazo o actitud poco proactiva en la ciudadanía en cuanto al cumplimiento de las normas fiscales y sociales que suponen el desembolso de cantidades económicas.

Algunas investigaciones sobre el cumplimiento tributario, que pueden hacerse extensiva al cumplimiento de las obligaciones en materia de Seguridad Social, indican que hay una relación directa entre el cumplimiento adecuado y voluntario de estas obligaciones, tan conveniente para la propia Administración, y la propia percepción del sujeto obligado acerca de la eficiencia, imagen y flexibilidad de la propia Administración, así como de la posibilidad de obtener una recompensa por su lealtad hacia esta parte de la Administración (Fernández, 2006: 219).

Entre las variables objetivas, como la cuantía de las cotizaciones sociales o la probabilidad de ser inspeccionado, y el cumplimiento adecuado de las obligaciones sociales se interponen circunstancias de tipo subjetivo entre las que se pueden citar la capacidad de disuasión que tiene el Estado, las oportunidades para incumplir esas normas, la percepción que se tenga de la justicia en un tiempo y lugar determinados y los factores económicos propios de cada persona.

Unido a esto, han quedado suspendidas acciones tendentes a la concienciación de la población infantil y juvenil, como la mencionada Escuela de Seguridad Social.

C) Falta de una reforma en profundidad de la Administración Pública.

La Administración Pública habiendo realizado cambios importantes en su funcionamiento, no ha dado luz verde

aún a una verdadera reforma de calado concordante con la realidad de las nuevas tecnologías y los grandes retos de futuro que tiene por delante.

La consultora internacional PWC (PricewaterhouseCooper), en relación a España apunta los siguientes cambios en la Administración tomando como horizonte el año 2033 (PWC, 2015: 46-47, 88-89):

- Se pasará de una Administración reactiva a otra proactiva que sitúe al ciudadano en el centro del modelo.
- Cambiará de un modelo de oferta en donde se ofrecen servicios en función de las disponibilidades de la Administración, a un modelo de demanda a instancias los ciudadanos.
- Se redefinirán las cartas de servicios analizando si las actuales guardan conexión real con las necesidades ciudadanas.
- Aprovechamiento de las nuevas tecnologías para el diseño de una Administración 24x7x365, sin suprimir la atención presencial más relevante.
- Tener una mayor transparencia.
- Pasar de una organización basada en silos a una red más flexible y ágil.
- Creación y potenciación de centros de servicios compartidos (CSC) con la finalidad de centralizar los procesos comunes y repetitivos en unidades especializadas que permita a las organizaciones públicas centrarse en aquellas actividades que generen mayor valor.

Quedan muchas cosas por hacer que no son imposibles, pero existe una resistencia al cambio y fuertes presiones para que la información que se maneja fluya y pueda

producir mejoras significativas en la gestión, singularmente en la lucha contra este fraude en el ámbito de la Seguridad Social.

Una de las conclusiones a las que llegamos al finalizar este trabajo es que la Administración en políticas de personal apenas ha realizado cambio alguno y sigue basándose en estructuras y conceptos ampliamente superados ya. Los empleados públicos continúan en su zona de confort y *status quo*, en general son muy reticentes a los cambios que se les vienen encima. La Administración electrónica, movida por el empuje de los cambios tecnológicos recogidos en los recientes textos normativos ya analizados anteriormente, sólo se ocupa esencialmente de cuestiones procedimentales y casi nada de los impactos sobre la organización administrativa y la configuración de la estructura de puestos de trabajo.

Tampoco aquí la actuación de las centrales sindicales se caracteriza por su sintonía con los efectos de la revolución digital. Frecuentemente, abogan por el mantenimiento de los puestos de trabajo existentes y por el continuo incremento del número de sus efectivos, muestran también importantes recelos ante la externalización y la automatización de procesos, quizás por ese miedo a la desaparición de las tareas más rutinarias, y siguen oponiéndose a cualquier discriminación retributiva en función de los diferentes resultados obtenidos.

Queda patente de igual modo en este trabajo que, en general, han quedado muy obsoletas importantes herramientas de gestión actual como pueden ser las RPT, incompatibles con las necesidades de polivalencia y flexibilidad, las ofertas de empleo público, los actuales sistemas de selección de personal público, los mecanismos de promoción o los sistemas de cobertura de puestos de trabajo que basculan entre lo inadecuado, el concurso, y lo

también a nuestro entender bastante poco adecuado por su posible mal uso, la libre designación.

Continúa teniendo un peso importante en la Administración el principio de jerarquía, el presencialismo y la igualdad en las retribuciones, dentro de cada categoría, con independencia del rendimiento obtenido por cada empleado.

Y todo ello está en franca contradicción con el propósito de construir una moderna Administración que redoble su efectividad en la lucha contra el fraude en la Seguridad Social.

Nos vamos a referir a dos aspectos de esta reforma que nos parecen especialmente importantes: la modificación de las formas de acceso, promoción y evaluación de los empleados públicos y la regulación del estatuto del directivo público.

- Necesidad de reformar las formas de acceso, promoción y evaluación de los empleados públicos.

Centrándonos en el inicio de la relación laboral con la Administración, especialmente dentro de la AGE, el sistema de acceso tradicional a la Administración se constituye por medio del sistema de oposiciones con un contenido especialmente memorístico.

Hay pocos estudios comparativos sobre los diferentes tipos de acceso a la función pública dentro de Europa, pero haciendo un estudio comparado (Estévez, 2017), puede afirmarse que, además de España, otros países como Portugal, Italia, Grecia, Chipre y la propia Francia siguen el modelo de acceso a la función pública característico de este último país, conocido también como modelo napoleónico. Se caracteriza porque la entrada en la Administración se produce a través de unos exámenes consistentes en la memorización de un temario más o

menos extenso cuyo conocimiento se habrá de demostrar mediante pruebas orales o escritas, éstas últimas en forma de preguntas cortas o de tipo test, o de desarrollo de un tema concreto. Junto a estos ejercicios de tipo memorístico, suele haber también otros en forma de casos prácticos que tratan de poner de manifiesto la comprensión de las materias estudiadas.

El puesto de trabajo que se obtiene tras la superación de las pruebas de la oposición tiene las características de que suele ser para toda la vida y, entre los aspectos negativos más importantes, es que la persona que accede al puesto suele carecer de experiencia para el desempeño del mismo. Esta falta de experiencia se intenta paliar en muchas ocasiones, especialmente en el acceso a cuerpos de nivel medio o superior, con el transcurso de un periodo de funcionario en prácticas en donde el empleado asiste a escuelas o cursos de formación previos relacionados con su trabajo futuro.

Junto a este modelo napoleónico, existe otro modelo de corte liberal anglosajón, predominante en países como el Reino Unido, Alemania, Holanda y los países nórdicos. Aquí el puesto de trabajo obtenido no suele ser para toda la vida y sus sistemas de acceso, salvo en casos puntuales como puede ser la judicatura, no están basados en la superación de una oposición sino en el currículum del interesado, la experiencia acreditada y las actitudes y aptitudes que se pongan de manifiesto en entrevistas personales.

El modelo anglosajón de acceso a la función pública es menos protector del puesto de trabajo y es frecuente el trasvase entre la función pública y la empresa privada, hay una mayor porosidad entre estas esferas; este modelo corresponde generalmente a países con un bajo desempleo y con una Administración más ligera y flexible en consonancia con Estados menos burocráticos e influidos

por una cultura menos formal y más preocupados por los resultados en el cumplimiento de sus objetivos.

Por lo que concierne a los países del este de Europa, predomina el modelo anglosajón atemperado por el hecho de que los antiguos funcionarios del bloque soviético continúan teniendo grandes privilegios de todo tipo en relación a los empleados de nuevo acceso.

Ni el sistema francés ni el anglosajón son absolutamente buenos o absolutamente malos. El napoleónico tiene como principales puntos positivos la estabilidad de los puestos obtenidos y la independencia, al menos hasta los puestos jerárquicamente más altos, de partidismos políticos; el sistema anglosajón tiene como virtudes la competencia en el desempeño de las tareas asignadas y la conservación del puesto en atención al rendimiento acreditado. Como inconvenientes, el primer sistema tiene fundamentalmente la falta de flexibilidad y la posición acomodaticia con el puesto asignado, y en el segundo sistema la falta de estabilidad profesional ya que el puesto conseguido no tiene la permanencia garantizada. Además, en algunos países con influencia del modelo anglosajón como en Estados Unidos hay una dependencia excesiva de las adhesiones políticas a la hora de la contratación para estos puestos públicos y de sus condiciones de trabajo y derechos; basta recordar los 800.000 empleados federales que en enero de 2019 se quedaron sin cobrar y la mitad de ellos obligados a trabajar en esas condiciones incluso por tener que desempeñar tareas de seguridad durante el gobierno Trump por desacuerdos políticos entre la Casa Blanca y el Congreso²⁹².

²⁹² Ver por ejemplo noticia en La Vanguardia del 12 de enero de 2019. URL:

<https://lavanguardia.com/internacional/20190112/454079952932/ee-uu-cierre-parcial-administracion-sueldos-funcionarios-trump-muro.html>. Última consulta el 10 de febrero de 2019.

Esos procedimientos de selección de empleados públicos tienen ventajas e inconvenientes pero, totalmente de acuerdo con autores como Carles Ramió, uno de los males más perniciosos con los que puede contar una Administración es el clientelismo, en el que los políticos de turno eligen a los empleados públicos sin ningún tipo de rigor profesional para conseguir la obediencia ciega de ellos. Es preferible que los procesos selectivos se lleven a cabo por medio de instancias burocráticas independientes del ámbito político. Estos sistemas de selección pueden ser más fluidos que ahora “pero deben garantizar los principios de igualdad, mérito y capacidad y para ello hay que optar por un modelo de producción estandarizado e inviolable” (Ramió, 2017: 147). Es preferible el sistema de carrera por cuanto aporta una estabilidad y profesionalización a la función pública, siempre que esos procesos de selección competitivos y esas formas de promoción se adapten a la realidad de una Administración moderna.

Finalmente, estos avances en la mejora de la Administración Pública no son posibles si los poderes públicos y el personal directivo de estas organizaciones no ejerce un liderazgo claro y convencido de esta necesidad de modernizar la Administración y de adaptarla a los nuevos retos sociales.

Como expresa el informe de la OCDE (OCDE, 2014: 302-310), en España hay una fuerte relación en los puestos superiores de la Administración entre criterios profesionales e influencias políticas del gobierno de turno. En general priman los criterios profesionales para puestos hasta el nivel de subdirector general pero muchas veces también éstos, e igualmente, nombrados a propuesta del superior jerárquico, los puestos de responsables provinciales son designados, más que atendiendo a sus méritos y capacidades profesionales, a criterios de mera afinidad política partidista, cuando no por razones de

mera amistad o parentesco. Ya en el año 2014 se publicó la noticia de que en el Tribunal de Cuentas, órgano encargado de la fiscalización externa de los organismos públicos del Estado y de los partidos políticos, entre otras instituciones, alrededor de 100 empleados tenían vínculos familiares con sus cargos de responsabilidad; de una plantilla de 700 personas, el 14 % tenía simplemente vínculos familiares y cerca del 10 % vinculaciones con altos y medios cargos²⁹³.

También en las Administraciones autonómicas como en la andaluza, donde resido, las denuncias de corrupción y enchufismo en la Administración han sido numerosas. Así, el presidente del Sindicato Andaluz de Funcionarios, Carlos E. Sánchez, afirmaba en mayo de 2018 que “en Andalucía, la corrupción y el enchufismo son ya endémicos, como el paro”²⁹⁶; o en esta misma línea, la indignación ciudadana expresada en las redes sociales con el anuncio que en julio de 2018 hizo el Gobierno andaluz de hacer fijos a casi 24.000 trabajadores de su “administración paralela” existente en agencias, fundaciones, sociedades o consorcios.²⁹⁷

Afirma Jordi Sole Estalella (Gil, 2016), presidente de la Federación de Cuerpos Superiores de la Administración Civil del Estado (FEDECA) que, según un ranking de

²⁹³ Puede consultarse URL:

https://politica.elpais.com/politica/2014/06/23/actualidad/1403548994_107851.html . Última consulta el 16 de abril 2018.

²⁹⁶ Fuente: Diario La Razón de 26 de mayo de 2018. URL: <https://www.larazon.es/local/andalucia/sanchez-en-andalucia-la-corrupcion-y-el-enchufismo-son-ya-endemicos-como-el-paro-GL18467540> . Última consulta el 10 de febrero de 2019.

²⁹⁷ Ver por ejemplo la noticia publicada en el diario ABC de 19 de julio de 2018. URL: https://sevilla.abc.es/andalucia/sevi-indignacion-enchufismo-junta-esfuerzo-cuesta-aprobar-unas-oposiciones-201807191427_noticia.html . Última consulta el 10 de febrero de 2019.

objetividad gubernamental elaborado por el Banco Mundial, España, con el 84,6%, se sitúa en el lugar duodécimo de la Unión Europea muy por debajo de Holanda con el 97,6%, del 94,2% de Alemania y, en todo caso, por debajo de países como Francia o el Reino Unido; Italia o Grecia, están por debajo de nuestro país, pero eso no debe servir de excusa para esta mala praxis.

- Falta de regulación de la figura del Directivo Público.

Relacionado con esto se hace necesario la promulgación de un Estatuto del Directivo Público; urge regular esta figura si se quiere ganar en competencia y profesionalidad en la Administración Pública para atender los retos actuales que se presentan. Esta demanda es fuertemente sentida por los propios empleados públicos y se ha puesto también de manifiesto por los diferentes partidos políticos contra el “dedazo” en el nombramiento de los puestos superiores en la Administración; sin embargo, a pesar de que así lo preveía el primitivo EBEP de 2007 en su artículo 13, trece años después sigue siendo una quimera²⁹⁸.

Este artículo 13 de la LEBEP se refiere al directivo público pero deja para más adelante su concreción y desarrollo.

Hubo un intento de regular esta figura en un borrador de Real Decreto regulador del Estatuto del Directivo Público Profesional de la Administración General del Estado ya en

²⁹⁸ En este sentido, La Federación de Asociaciones de Cuerpos Superiores de la Administración Civil del Estado (FEDECA) considera este Estatuto del Directivo “una figura imprescindible para garantizar la profesionalidad e idoneidad de los cargos de alta dirección”. URL: www.eleconomista.es/flasch-ecoley/noticias/8280069/04/17/Fedeca-reclama-el-estatuto-del-Directivo-Publico.html.

Puede citarse también la noticia titulada “La Ley del Directivo Público, el arma contra el “dedazo” en el aire tras 10 años”. URL: https://www.lainformacion.com/economia/despues-Estatuto-Directivo-evitar-pendiente_o_1017498905.html.

Últimas consultas realizadas el 16 de abril 2018.

2007²⁹⁹ que, como ha señalado Carlos Moreno Rodríguez (2017), se inspiraba en el modelo francés haciendo una doble clasificación entre directivo profesional y directivo de máxima responsabilidad. El borrador entendía como órganos directivos a los secretarios generales técnicos, directores generales, subdirectores generales y cargos asimilados, con los perfiles y requisitos de estos puestos descritos en las Relaciones de Puestos de Trabajo.

Se fijaba un mandato temporal de 3 años con posibilidad de prórroga y se incorporaba la imposibilidad de cese discrecional al directivo profesional.

Se ocupaba también este borrador del establecimiento de una Oficina de Personal Directivo Profesional, para la gestión de estos puestos y sus perfiles, así como la selección del nivel básico de directivos.

Este borrador nunca vio la luz en forma de normativa publicada y se ha continuado hasta hoy sin un desarrollo concreto de esta figura más allá de las previsiones contenidas en Estatuto Básico del Empleado Público.

Señalan Juan Carlos Corrales y Cayetano Prieto que el legislador ha querido situar la regulación de esta figura de forma independiente y al margen de lo previsto en el artículo 8, que se refiere al concepto y las clases de empleados públicos, para permitir una regulación autónoma de esta figura, diferenciada del régimen jurídico de los funcionarios públicos, de forma que cada Administración Pública territorial pueda crear su propio Estatuto del personal directivo.

Esta regulación se situaría dentro de la potestad auto organizativa de las Administraciones Públicas y esto

²⁹⁹ Puede consultarse en URL:
sebastiancastellio.blogspot.com/2007/10/borrador-del-r.html.
Última consulta el 25 de mayo 2018.

difiere sensiblemente del régimen jurídico de los funcionarios públicos (Corrales, Prieto, 2008: 6).

En la actualidad se consideran generalmente directivos públicos aquellos funcionarios que desempeñan puestos de niveles 28, 29 o 30 pero la realidad es que muchos de estos puestos no pueden considerarse como tales, y existen también otros con niveles inferiores, singularmente los niveles de complemento de destino 26 y 27, que muchas veces sí pueden ser entendidos como directivos.

Afirma Carmen Blanco Gaztañaga que pueden enumerarse tres características que configuran al directivo público: la profesionalidad, las garantías de imparcialidad y las relaciones con el poder político.

Los objetivos de la función directiva profesional consisten en que estos puestos sean desempeñados por las personas “mejores y más brillantes” y que, a su vez, se consiga el equilibrio entre su imparcialidad y la responsabilidad de los cargos electos ante la ciudadanía por el cumplimiento del programa de gobierno (Blanco, 2010: 180).

La OCDE (Blanco, 2010: 183) proporciona tres tipos de razones para la creación de la figura del directivo público:

- Clarifica la frontera entre la política y la administración.
- La flexibilidad en su nombramiento y condiciones de trabajo.
- Establecimiento de una cultura común.

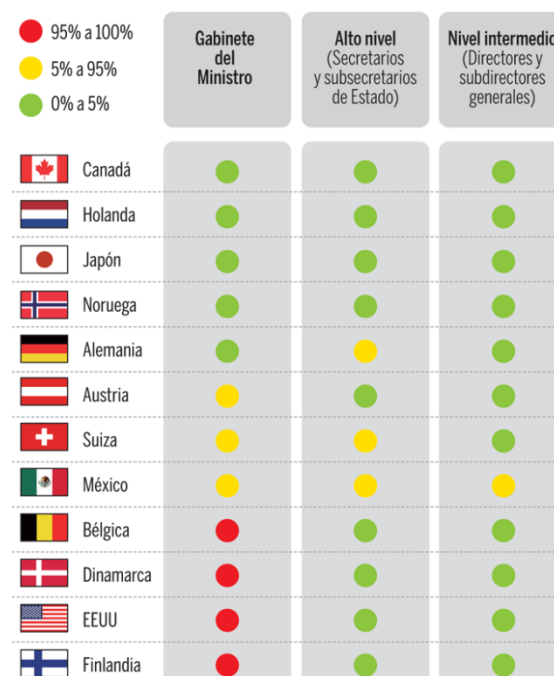
Cuando se produce un cambio de gobierno se producen muchos casos de ceses de puestos superiores en los organismos de la Administración cuyos contenidos son mayoritariamente de carácter técnico administrativo. Este nivel de reemplazo que se produce en España es superior en comparación con otros países de nuestro entorno

(OCDE, 2014: 303). Es como si el sistema de las cesantías que tantos escritores decimonónicos como Pérez Galdós y otros en España denunciaron, no hubieran desaparecido de la función pública.

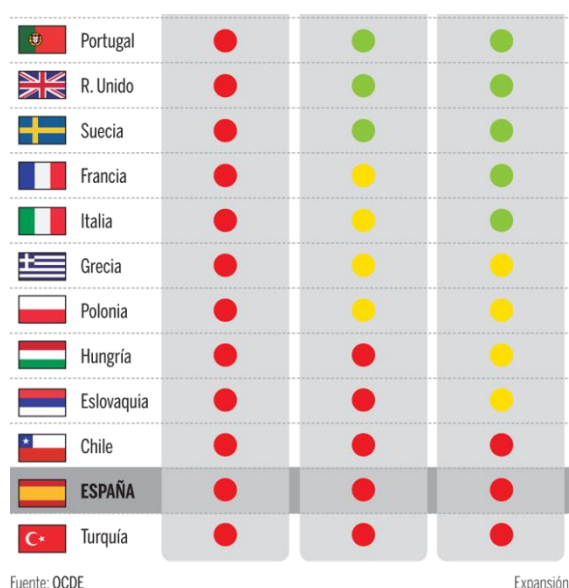
Según el informe *Government at a Glance 2017* de la OCDE³⁰⁰, España se sitúa a la cola de las naciones más desarrolladas, junto a Chile y Turquía, en cuanto a mayores sustituciones de sus altos cargos políticos y de empleados públicos cuando se produce un cambio de gobierno, mientras otros como Canadá, Holanda, Japón o Noruega apenas los llevan a cabo.

LA POLITIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN

% de cambio de personal cuando hay un relevo en el Gobierno.



³⁰⁰ URL: <https://www.oecd.org/gov/government-at-a-glance-2017-highlights-en.pdf>. Última consulta el 16 de agosto de 2018.



La profesionalidad de los cargos de la Administración, su no dependencia del Gobierno de turno, se considera como un parámetro para medir la competencia de los países respecto a la lucha contra la corrupción y a favor de la ejemplaridad pública³⁰¹.

Es verdad que los límites entre asuntos políticos y técnicos administrativos son muchas veces difíciles de distinguir pero, como explica el referido informe de la OCDE, muchos países los han logrado equilibrando la gestión de las instituciones públicas de manera no tendenciosa, de un lado, y con el respeto a las prioridades políticas por parte de las instituciones.

De la misma forma, en la Administración de la Seguridad Social, es un hecho que cuando ha cambiado el gobierno

³⁰¹ A este respecto, puede consultarse la noticia aparecida en el diario Expansión. URL: www.expansion.com/economia/politica/2018/08/08/5b69f679268e3e184e8b45e8.html. Última consulta el 16 de agosto de 2018.

de signo político numerosos puestos de libre designación en los servicios centrales de cada entidad y de las direcciones provinciales de ellas han cambiado de persona, cuando muchos de estos puestos y especialmente las direcciones provinciales de estas entidades, tienen un matiz técnico muy por encima de su perfil político.³⁰²

2. Propuestas de mejora en la Administración Pública para incidir en la disminución del fraude en la Seguridad Social.

Expuestas las conclusiones de nuestro trabajo, una vez afirmado que, a pesar de las medidas normativas aprobadas con incidencia en el funcionamiento de las Administraciones Públicas, no se ha producido un cambio de calado en ellas y que en lo referido concretamente al problema del fraude existente en la Seguridad Social,

³⁰² A modo de ejemplo, coincidiendo con la victoria del PP en las elecciones generales del 20 de noviembre de 2011, pueden citarse las siguientes Órdenes Ministeriales de nombramientos de puestos de directores provinciales en el INSS y en la TGSS que supusieron el cese de los que estaban en las provincias afectadas durante el mandato del gobierno del PSOE anterior: Orden ESS/2846/2012, de 26 de diciembre, por la que se resuelve la convocatoria de libre designación, efectuada por Orden ESS/2351/2012, de 17 de octubre (BOE del 3 de enero de 2013); afectó a 15 direcciones provinciales del INSS y a 6 direcciones provinciales conjuntas del INSS/TGSS. Orden ESS/228/2013, de 11 de febrero, por la que resuelve la convocatoria de libre designación, efectuada por Orden ES/2571/2012, de 27 de noviembre (BOE del 16 de febrero); afectó a 17 direcciones provinciales de la TGSS. De la misma forma, cuando el PSOE ganó las elecciones en el mes de abril de 2019, una vez constituido el nuevo Gobierno, en los meses posteriores fueron también cesados numerosos puestos de Directores Provinciales de las Entidades que componen la Administración de la Seguridad Social. A modo de ejemplo, la Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, de 17 de enero de 2019, BOE del 29 de enero, contiene el nombramiento de 12 Directores y Directoras Provinciales de la TGSS y 7 que ostentan el cargo conjunto tanto en la TGSS y en el INSS, e sustitución de otros tantos anteriores cesados previamente.

factor principal para la mejora de la sostenibilidad del sistema de protección social en España, no se ha asumido en profundidad el tema, bien por falta de voluntad política, bien por fuertes resistencias a la colaboración estrecha entre Administraciones, formulamos ahora unas propuestas de mejora, que sin pretender que sean exhaustivas, consideramos que mejorarían sustancialmente los resultados.

A. La importancia del liderazgo en la lucha contra el fraude.

Es crucial la existencia de un liderazgo claro y mantenido en el nivel político y administrativo que priorice la lucha contra el fraude en general y, en particular, en el ámbito de la Seguridad Social, aunando esfuerzos y coordinando actuaciones.

En los puestos directivos es necesario acabar con el síndrome de “Procusto”, posadero mitológico griego que cortaba la cabeza o los pies a quienes sobresalían de sus camas, que hace referencia a los directivos que, conscientemente o no, tratan de prescindir de aquellos empleados que sobresalen en cualquier organización (Hidalgo, 2017).

La incapacidad para reconocer el mérito de otro o el miedo a ser superado hace que estas personas no desempeñen su actividad tratando de tomar las decisiones más adecuadas sino aquellas que buscan su propia supervivencia. Se muestran partidarios de la uniformidad y de continuar con lo que “toda la vida se ha hecho”, recelando de las actitudes innovadoras que puedan minar su consideración o estabilidad en la entidad.

Los mandos intermedios o superiores afectados por este síndrome generan un clima laboral de tensión y estrés, no optimizan sus equipos de trabajo, no asignan tareas a quienes las podrían hacer mejor, ocultan hechos o datos

que les puedan ser desfavorables o exigen aptitudes o conocimientos a sus subordinados de los que ellos muchas veces carecen.

B. Impulso de la coordinación, colaboración y cooperación entre las entidades.

Nos referimos aquí a un comportamiento verdaderamente coordinado, colaborativo y cooperativo entre las unidades administrativas implicadas dentro de la Administración General del Estado, pero también entre ella y los organismos implicados de la Administración Autonómica y Local; especialmente en lo relativo a la interconexión entre las diferentes bases de datos.

Se han dado pasos ya en esta dirección de carácter positivo, como el aumento de la cooperación entre las diferentes unidades administrativas. A pesar de ello, se echa en falta una mayor coordinación, colaboración y cooperación, en el sentido dado a estas expresiones anteriormente expuestas.

Continúa habiendo demasiada separación administrativa entre las funciones de la Inspección y la gestión de la Administración de las Seguridad Social, la Administración Tributaria y los Servicios de Extranjería dependientes de las Subdelegaciones del Gobierno, a lo que hay que añadir una aún mayor si nos referimos a la cooperación entre la Administración de Estado, las Comunidades Autónomas y la Administración Local.

Como ejemplo de estas reticencias entre organismos pueden citarse las críticas que ha recibido la TGSS por parte de la ITSS con ocasión del encargo a una consultora privada de un modelo informático para la lucha contra el fraude en la Seguridad Social (Ramírez, 2016).

Dentro de cada Comunidad Autónoma, existen las Comisiones Territoriales de la Inspección de Trabajo³⁰⁵, a las que asisten en sus reuniones, junto a miembros de la Comunidad Autónoma y de la Inspección, representantes de la Administración de la Seguridad Social y del Servicio Público de Empleo, y en donde se planifican las actuaciones conjuntas a realizar en el año en la lucha contra el fraude laboral y de Seguridad Social. Esta comisión territorial, a nuestro juicio, queda lastrada de forma muy importante por la falta de una auténtica interconexión informática, con verdadera interoperabilidad y posibilidad de reutilización, y porque, en ocasiones, se han producido recelos y cuestiones de índole política que han lastrado lo que tendría que ser una verdadera cooperación.

En el ámbito local, la cooperación es errática y constreñida a situaciones muy concretas.

Dentro también del ámbito geográfico de cada comunidad autónoma pero en el ámbito de a AGE, existen también las Comisiones Territoriales de Asistencia a los Delegados del Gobierno y en cada provincia una Comisión de Asistencia a cada Subdelegado³⁰⁶. Consideramos que estas reuniones periódicas son buenos instrumentos para avanzar decididamente en estas actuaciones conjuntas de las Administraciones.

De la misma manera, en el ámbito estatal, existe una Comisión Ejecutiva Central del INSS, presidida por el Secretario de Estado de la Seguridad Social y Pensiones, y que reúne, con carácter trimestral, a representantes

³⁰⁵ El Capítulo III del Título III de la Ley 23/2015 Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social se refiere a esta cooperación autonómica y crea Comisión Operativa Autonómica de la Inspección de Trabajo Y Seguridad Social (art.34) en donde, entendemos, se integrarán las comisiones territoriales aludidas.

³⁰⁶ Reguladas en el artículo 79 de la LRJSP.

empresariales y sindicales junto a directivos del INSS y de la TGSS y también, en su caso, del ISM, SEPE y FOGASA; junto a esta Comisión Ejecutiva Central, están las Comisiones Ejecutivas Provinciales presididas por los Directores del Área de Trabajo de las Subdelegaciones de Gobierno respectivas y que se reúnen ordinariamente con periodicidad mensual³⁰⁷.

A nuestro juicio, fruto de nuestra propia experiencia, estas comisiones, tanto de asistencia a los Delegados y Subdelegados de Gobierno como las comisiones ejecutivas, no van más allá de unas meras rendiciones de cuentas de cada representante de los organismos convocados, sin espíritu crítico que sirva para contrastar los datos y afirmaciones vertidas en ellas y en donde en muchas ocasiones se trata de dar una versión triunfalista de la gestión realizada, sin que los representantes sindicales y empresariales lleguen a tener un protagonismo decisivo.

Consideramos muy necesarios los cambios en el funcionamiento de estas comisiones y asociaciones, haciéndolas menos burocráticas y propagandísticas, y enfocándolas hacia unas verdaderas interrelaciones administrativas y de participación de los agentes sociales. Debe primar en ellas la transparencia y la rendición de cuentas a la vez que el fomento de políticas encaminadas a combatir el fraude en la Seguridad Social con actuaciones concretas que pueden estar abiertas a otros colectivos sociales como ONG,s, asociaciones vecinales u otros entes de diferente implicación social.

³⁰⁷ Ambas comisiones se regulan en el Real Decreto 2583/1996, de 13 de diciembre, de estructura orgánica y funciones del Instituto Nacional de la Seguridad Social y de modificación parcial de la Tesorería General de la Seguridad Social, BOE del 3 de enero de 1997. Modificado por el Real Decreto 1010/2017, de 1 de diciembre, BOE del 22 de diciembre de 2017.

Se ha de incrementar el seguimiento de sus acuerdos y su traslado a la sociedad por los medios de comunicación como conferencias o ruedas de prensa.

Dentro de estas relaciones interadministrativas, los cruces informáticos de bases de datos entre diversos organismos, pertenecientes a una o distintas Administraciones, se considera por nuestra parte como una de las claves de bóveda para tener mejores resultados en la lucha contra el fraude a la Seguridad Social.

Es necesario fomentar este cruce de datos y la aplicación de técnicas de *big data*, entre otras más ya mencionadas también, que puedan proporcionar modelos de comportamiento y nichos de fraude en los que centrar esta gestión, y para ello estas bases han de ser homogéneas y cumplir con los requisitos establecidos en el Esquema Nacional de Interoperabilidad³⁰⁸ para el intercambio y conservación de la información electrónica por parte de las Administraciones Públicas, y en el Esquema Nacional de Seguridad³⁰⁹ que tiene por objeto establecer la política de seguridad en la utilización de medios electrónicos y los requisitos mínimos que permitan una protección adecuada de la información.

La interconexión de las diferentes bases de datos requiere también para su efectividad la configuración de un archivo electrónico que permita la consulta y reutilización de sus datos por las Administraciones implicadas en esta lucha, con las condiciones necesarias que garanticen los preceptos establecidos en la legislación para la protección de datos.

³⁰⁸ El Esquema Nacional de Interoperabilidad se regula en el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero. BOE del 29 de enero.

³⁰⁹ El Esquema Nacional de Seguridad se regula en el Real Decreto 3/2010, de 8 de enero. BOE del 29 de enero.

Como medidas concretas de intercambio de bases de datos entre organismos mediante acceso *on line*, que sería lo ideal, o a través del suministro periódico de información, a modo de ejemplo, nos parecen especialmente importantes las siguientes, alguna de las cuales ya se dispone actualmente aunque la información suministrada sea susceptible de mejora:

- Conocimiento por las Entidades que conforman la Administración de la Seguridad Social de los expedientes en curso y finalizados por cada una de ellas y por la ITSS, especialmente, para evitar duplicidades de actuaciones y no iniciar expedientes de los que ya esté conociendo previamente.
- Acceso a las bases de datos de extranjería.
- Acceso al Registro de Empresas Acreditadas gestionado por las Comunidades Autónomas³¹⁰.
- Acceso a cuentas corrientes, fondos de inversión o acciones pertenecientes a deudores de la Seguridad Social en poder de las entidades financieras.
- Información de los casi un millón y medio de titulares y beneficiarios de MUFACE, cuyas bases de datos no están integradas con las de la Seguridad Social³¹¹.

³¹⁰ Registro de Empresas Acreditadas reguladas por Real Decreto 1109/2007, de 24 de agosto, por el que se desarrolla La Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción.

³¹¹ Fuente: Datos proporcionados por la Confederación Sindical Independiente de Funcionarios (CSIF), MUFACE cuenta con 1.483.557 personas, 961.027 titulares y 522.530 beneficiarios. Obtenida de URL: www.expansión.com/economia/funcion-publica/2017/02/12/ del día 12/2/2017 (Última consulta el 11 de mayo 2017).

- Información tributaria, especialmente, al acceso a las declaraciones de IVA, IRPF, al modelo de declaración de operaciones con terceros y al de retención de empleados asalariados.
- Acceso a las informaciones del Registro de la Propiedad y Mercantil.
- Acceso a los datos del catastro.
- Accesos a los Registro de vehículos existentes en la Dirección General de Tráfico y al de buques de las Jefaturas Provinciales de Marina Mercante.

En relación a estas informaciones, y frente a la posible resistencia en base a que puede tratarse de una verdadera información “sensible” o susceptible de protección por la normativa de protección de datos, oponemos que la información tiene como finalidad la protección de un interés público como es el sistema de Seguridad Social, que se utiliza en el marco de las competencias de estos organismos y que, frente a hipotéticos posibles accesos indebidos, proponemos un mayor incremento de los controles de ellos y el establecimiento de importantes sanciones para los empleados públicos en el caso de contravención.

C. Fomento de la gobernanza.

Se trata de Impulsar la gobernanza con otros sectores que puedan aportar ayuda y soluciones como asociaciones de empresarios, sindicatos, organizaciones no gubernamentales o expertos en TIC que presenten modelos informáticos de combinación de datos para localizar principales áreas de fraude.

Aparte de esto, ya hemos tratado, de forma crítica, el buzón de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y no abogamos por su cierre sino por una utilización del mismo en sus justos términos y nunca como un elemento esencial

de este combate: la ciudadanía debe colaborar en la disminución de las conductas irregulares fomentando su educación en estos asuntos e impulsando medidas de colaboración, especialmente por medio de reuniones, foros, conferencias, asociaciones o jornadas para tal fin.

Puede valer en este sentido iniciativas como la del gobierno británico conocida como *Cutting Red Tape*, consistente en un programa que permite a los agentes económicos aportar iniciativas varias para la mejora de la sociedad en aspectos tales como la tercera edad, la recogida de residuos, la reducción de las barreras burocráticas o también la lucha contra la corrupción y el fraude.

Se trata de una plataforma de colaboración social para la participación ciudadana que redunda en un marco normativo simple y con sentido común³¹².

D. Configuración homogénea de los complementos de productividad por la consecución de objetivos.

Impulso en la configuración de una Administración que funcione con unos objetivos claros y bien diseñados con su corolario de una verdadera rendición de cuentas de sus actuaciones. Los objetivos de actuación y el peso de su consecución en la cuantía de los complementos de productividad que los retribuyen han de ser similares entre las diferentes unidades, especialmente en la ITSS, la TGSS y en el INSS, para que el interés en su consecución sea parejo para todas ellas.

En este sentido, actualmente se detectan disfunciones en la prioridad de objetivos entre ellas, no hay una verdadera

³¹² Las contribuciones que se reciben pueden consultarse en <https://cutting-red-tape.cabinetoffice.gov.uk/>.
Última consulta el 26 de septiembre 2017.

visión única de qué modalidad de fraude en la Seguridad Social se quiere especialmente atajar, y esto produce verdaderas disfunciones y retrasos en las actuaciones. Creemos que es necesario elaborar con carácter previo y de forma consensuada todos los planes de actuación con los diferentes organismos implicados incluyendo aquí una similar consideración en el índice de prioridades de cada Entidad implicada.

Cada organismo valora y prioriza de forma diferente los diversos aspectos relacionados con el fraude en la Seguridad Social y los esfuerzos en medios personales y materiales para atajarlo no son proporcionalmente homogéneos.

Proponemos una adecuada planificación semestral en este sentido con todas las entidades afectadas y un seguimiento periódico para poder flexibilizar y corregir los desajustes que se puedan producir en el tiempo.

E. Reformas en el acceso y promoción de los empleados públicos. Regulación del directivo público.

No podemos afrontar las nuevas realidades sociales manteniendo las estructuras tradicionales que encorsetan a la Administración Pública. Si se quiere disponer de una Administración con una potencialidad mayor en la lucha contra el fraude a la Seguridad Social, desde una perspectiva interna es necesario abordar estas tres cuestiones:

- Acceso a la función pública con una menor presencia de conocimientos memorísticos valorando a cambio, en función de la actividad que se va a realizar, los conocimientos previos adquiridos, los estudios e investigaciones realizadas, el manejo de las TIC y las aptitudes de los candidatos constatadas por medios de test psicotécnicos o entrevistas personales.

- Formación periódica y evaluable del empleado, relacionada directamente con su actividad profesional y con contenidos especialmente prácticos, y promoción profesional y retribuciones, no solo teniendo en cuenta su antigüedad, sino su rendimiento y cumplimiento de objetivos claros, concretos y alcanzables.
- Con independencia del cumplimiento de los objetivos y directrices políticas señalados por los poderes públicos, los directivos de cada entidad han de tener probados conocimientos y aptitudes para liderar los retos administrativos de servicio público de la organización de la que están al frente, y los criterios para su permanencia han de depender más de los objetivos conseguidos y evaluados que de la confianza política o de su pertenencia a un determinado partido; en definitiva, abogamos por la regulación de un estatuto del Directivo Público que acabe con estas posibles arbitrariedades.

Entendemos necesario que se introduzcan conocimientos teóricos y prácticos de carácter transversal relacionados con el uso y manejo de las nuevas tecnologías, incluido el conocimiento de archivística y biblioteconomía, al considerarse que estas técnicas son fundamentales para el desarrollo de la e-Administración a partir del concepto de expediente electrónico; la innovación está muy presente en la nueva concepción de los archivos. El archivero tradicional ya no basta, es necesario ser gestor además de archivero; no es suficiente ahora la simple custodia y ordenación manual de los archivos y documentos, la administración y control de los documentos electrónicos necesita una implicación completa de los archiveros con las nuevas tecnologías. .

La Administración pública tiene que abandonar de una vez por todas ya su zona de confort; al tratar del futuro del

trabajo en la era de la digitalización y de la robótica se ha afirmado que “constituye un lamentable error (...) pretender la estabilidad y la seguridad en una nueva situación en la que nada es estable ni seguro” (Mercader, 2017: 45).

Refiriéndonos a los empleados, conforme avanza la edad de ellos hay que advertir que el proceso de adaptación a estos cambios “deja de ser una inversión y se convierte en una carga por los costes de adaptabilidad” (Mercader, 2017, citado por Jiménez, 2017); y, por otra parte, en cuanto a las funciones que habrán de desarrollar, las personas tendrán que desempeñar actividades que las máquinas no puedan hacer o su realización sea muy costosa porque, en caso contrario, esos puestos de trabajo tenderán a desaparecer.

Los empleados de las Administraciones Públicas no pueden estar al margen de estos profundos cambios. En las oposiciones siguen teniendo un gran peso los conocimientos jurídicos y los puestos directivos mayoritariamente están cubiertos por personas con formación predominantemente jurídica mientras que los impactos de la transformación digital y la formación que se requiere para abordarla poco tiene que ver con todo esto, herramientas como el robot Watson de IBM³¹³ puede convertirse en un espacio relativamente corto en sustituto de abogados y demás puestos y profesiones de contenido jurídico, al tratarse de un robot diseñado para el razonamiento de estos contenidos de gran potencia. Existe el riesgo cierto de que si los empleados públicos no se adaptan a los cambios venideros, y la política en materia de personal tampoco siga esos derroteros, las Administraciones Públicas acaben por convertirse en una

³¹³ Para mayor información puede consultarse URL: <https://www.viewnext.com/ibm-watson-computacion-cognitiva/>. Última consulta el 6 de mayo de 2019.

especie de asilos o centros de beneficencia plenos de funcionarios sin prácticamente nada que hacer e inadaptados a las exigencias tecnológicas; pagar por hacer nada puede ser la consecuencia de todo este panorama.

F. Caminar hacia una Administración Pública más horizontal.

Suavizar las jerarquías administrativas y estructuras de cuerpos funcionariales, e implantación de la movilidad horizontal entre ellos como medida para incrementar los efectivos y experiencias en la lucha contra el fraude en la Seguridad Social ha de ser considerado una prioridad. Creemos que es necesario avanzar en un concepto de Administración más horizontal, menos jerárquica, eliminando la tradicional estructura de silos administrativos en cada uno de los cuerpos de empleados públicos y unidades, flexibilizar las actuaciones y compartir medios y competencias en esta actuación.

Dentro de esta reforma administrativa, es conveniente también ir avanzando en unos órganos administrativos con competencias supra provinciales ya que el fraude no entiende de límites provinciales y sus ramificaciones y “modus operandi” frecuentemente rebasan estos límites adquiriendo dimensión regional, nacional o internacional.

En el ámbito de la Administración de la Seguridad Social sigue predominando una organización basada en direcciones provinciales de gestión cuando sería más conveniente ir avanzando hacia una gestión espacialmente más amplia, multiprovincial, autonómica y en determinados casos también nacional, con centralización de parcelas de la gestión en algunas de las direcciones provinciales actuales liberando a otras de ellas en aras de una mejor distribución de los recursos humanos y materiales y para lograr una mayor eficacia y eficiencia de costes.

Entendemos, fruto de nuestra experiencia, que no tiene mucho sentido actualmente reproducir prácticamente de forma idéntica las competencias en materia de Seguridad Social en todas y cada una de las Direcciones Provinciales del INSS, ISM o TGSS. Cada provincia es diferente en cuanto a población o estructura económica y social y por ello abogamos por una nueva estructura territorial de las Unidades periféricas que recoja esta realidad diferente.

G. Importancia de la enseñanza de la Seguridad Social.

Nos posicionamos por la continuidad de medidas relacionadas con la enseñanza de los fundamentos de la Seguridad Social entre los jóvenes adaptada a cada franja de edad, actividad esta que podría verse completada con la firma de convenios entre las Entidades de la Seguridad Social y los centros educativos para la realización de prácticas y visitas periódicas a los centros de enseñanza por parte del personal de esta Administración y, recíprocamente, podrían organizarse desplazamientos de alumnos con algo más de edad a las oficinas de la Seguridad Social para comprobar *in situ* su funcionamiento.

Estas enseñanzas deberían convertirse en una cuestión de política de Estado, y no de gobierno, de modo que perduren en el tiempo independientemente de los cambios políticos y se doten de una asignación presupuestaria fija a tal fin.

Nos hemos basado al hacer estas consideraciones en un interesante estudio realizado por el profesor de la Universidad de Granada Antonio Burgos que, a pesar de tratar de la integración de los conocimientos de seguridad y salud en el educación, el planteamiento nos parece más que adecuado para la enseñanza de los fundamentos de la

protección social como vía también de la prevención del fraude.

Parafraseando a dicho autor, siguiendo los consejos de la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud, afirma que para la integración efectiva de estas materias en el ámbito educativo habrán de darse estos hechos (Burgos, 2010: 296):

- Al término de la enseñanza obligatoria el alumnado debería tener un conocimiento básico de la Seguridad Social y de su importancia, así como de sus derechos y responsabilidades para con ella.
- El alumnado de cursos universitarios y de formación profesional, incluidas las escuelas de negocios y otras disciplinas profesionales, deberían recibir la información y formación pertinente como parte de esos cursos.
- La formación en materia de Seguridad Social ha de constituir una parte integral de la preparación y la organización de programas de experiencia laboral.
- Las personas responsables de la formación de políticas de empleo y Seguridad Social deben cooperar para incluir estas materias en las áreas referidas.
- Concienciación determinante del profesorado.

H. Establecimiento de planes de comunicación relacionados con la Seguridad Social.

La función que ejerce la Seguridad Social de redistribución de rentas y la solidaridad del reparto es posible que frecuentemente sea desconocida por la sociedad, por lo que las campañas de información, que en nuestra opinión

se deben llevar a cabo en esta dirección, pueden ser muy convenientes y pueden tener un efecto positivo a la hora del pago de estas obligaciones dinerarias.

Consideramos que la educación en la comprensión de nuestro sistema de protección social y las acciones de concienciación ciudadanas para el pago de las cotizaciones sociales no solo incrementarían la recaudación sino que servirían igualmente para la disminución del fraude. Sin embargo, en la página web de la Seguridad Social, salvo lo ya referido al Aula de la Seguridad Social para alumnos y profesores, no encontramos en ningún apartado, de forma expresa y clara, ninguna información concreta sobre este aspecto que consideramos es importante que el ciudadano conozca y tenga plenamente asumido en pro de una mejora de su actuación en consecuencia³¹⁵.

A continuación , y dado que pudimos observar en nuestra encuesta que existen lagunas importantes en la información que tiene el ciudadano sobre ciertas materias y la poca atención que se le presta a la cartelería expuesta en las oficinas de la Seguridad Social, consideramos necesario mejorar las estrategias de comunicación en este sentido.

El Plan 2017 de Publicidad y Comunicación Institucional elaborado por el Gobierno contemplaba una partida de 2.050.000 euros para una campaña de información general y novedades en materia de Seguridad Social para el INSS y la TGSS a desarrollar en televisión, prensa, radio e internet durante el mes de septiembre de ese año. Esta campaña, comparativamente con las diseñadas para otros ministerios y organismos, la consideramos muy escasa, en especial con la Agencia Tributaria, que tuvo un presupuesto de 9.000.000 de euros para sensibilizar a los

³¹⁵ Fuente URL: www.seg-social.es .

Última consulta el 16 de agosto de 2018.

ciudadanos sobre la necesidad de cumplir con las obligaciones fiscales así como para facilitar su cumplimiento de modo voluntario³¹⁶.

Para el año 2018, no se contempló ninguna partida dentro del entonces Ministerio de Empleo y Seguridad Social directamente relacionada con este ámbito de información, pero la Agencia Tributaria volvió a contar con otros 9.000.000 de euros para la concienciación ciudadana en materia de obligaciones fiscales³¹⁷.

Podemos ver en consecuencia el diferente tratamiento a nivel de departamento ministerial que tiene este aspecto que consideramos esencial en la lucha contra el fraude en el ámbito de la Seguridad Social.

Relacionado con esto, y basándonos en los principios contenidos en el Libro Blanco para la Mejora de los Servicios Públicos que, dentro de los desafíos para abordar, titula expresamente el capítulo 8 “mejorar la atención a los ciudadanos y establecer un sistema integral de comunicación con la Administración” (MAP, 2000: 80), y los contenidos en el Plan Estratégico del INSS 2016-2018 (INSS, 2015), exponemos algunas estrategias de información y comunicación que, nos parecen oportunas:

- Información sobre cómo y en que se emplean las cotizaciones sociales por medio de su reflejo en la página web de la Seguridad Social o mediante la elaboración de folletos divulgativos, dada la vigencia de este soporte en la brecha digital constatada en España.

³¹⁶ Fuente URL:

<https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/cpci/Documents/Pl an2017>. Última consulta el 11 de abril 2018.

³¹⁷ Fuente:

<https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/cpci/Documents/Pl an2018.pdf>. Última consulta el 20 de agosto de 2019.

- Aplicación para el cálculo de prestaciones. Actualmente se cuenta con una para simular el cálculo de una jubilación futura en la página web³¹⁹, pero se debería ampliar a algunas prestaciones más.
- Convenios con otros Ministerios y organismos públicos. Ya nos hemos referido a las acciones educativas con centros de enseñanza dependientes, por lo común, de las diferentes Comunidades Autónomas, para el conocimiento del sistema de protección social; campañas informativas para adultos; o puntos de asistencia especializada para profesionales de estas materias.

I. De la Inspección y sanción a la colaboración.

Partiendo del ámbito tributario y teniendo como referencia las experiencias en Australia principalmente, en la primera década del presente siglo se ha comenzado a hablar de las relaciones cooperativas entre la Administración y los ciudadanos-contribuyentes (Gómez-Olano (coord.) et al., 2017: 1-23).

Parten de una serie de consideraciones contenidas en documentos *soft law* recomendando un cambio de estrategia en aquellas relaciones, pasando de una actitud inspectora y sancionadora de la Administración para con las empresas a un comportamiento colaborativo que implica una mayor eficacia y eficiencia para la primera y una mayor seguridad jurídica junto con un aumento del grado de confianza para las segundas.

Las conductas colaborativas traen aparejada un grado máximo de transparencia en las actuaciones por ambas partes y parten de una premisa consistente en una

³¹⁹ Puede consultarse la aplicación “Tu Seguridad Social”. URL: <https://sede-tu.seg-social.gob.es/> . Última consulta el 12 de abril 2018.

segmentación del riesgo de los sujetos obligados al cumplimiento de la normativa que permite a la Administración diferenciar las acciones a seguir en consecuencia.

Partiendo del modelo australiano, se pueden diferenciar las siguientes situaciones (Gómez Olano (coord.) et al., 2017: 14):

Actitud frente al cumplimiento	Estrategia	Costes
Decidido a incumplir	Aplicación estricta de la ley	Muy altos
Predispuesto a incumplir	Disuasión medida inspección	Elevados
Predispuesto a cumplir aunque no siempre lo consiga	Ayudar al cumplimiento	Moderados
Muy comprometido a cumplir	Facilitar trámites	Reducidos

Se trata de una estrategia *ex ante* frente a la actuación *ex post* de la Administración con las empresas tendente al acercamiento entre ellas tendiendo puentes que sean capaces de cimentar relaciones fluidas y de confianza.

En las relaciones cooperativas adquiere relevancia la figura del *Client Relationship Manager* británico que sería un empleado público con un perfil técnico e institucional, con habilidades negociadoras, que se asigna a una empresa que ha optado por acogerse a esta relación cooperativa (Gómez Olano (coord.) et al., 2017: 10).

En definitiva, se trata de fomentar la confianza y la transparencia frente a la represión y esto necesariamente tiene que partir de un cambio cultural también en la Administración.

Frente al establecimiento de incentivos económicos que fomenten las actuaciones sancionadoras han de

implantarse otros que fomenten las relaciones cooperativas como número de acuerdos alcanzados con los sujetos obligados, citas previas para asesoramiento, actos realizados sobre aclaraciones de contenidos, etc. (Gómez Olano (coord..) et al., 2017: 13).

Finalmente, para que estas experiencias de cooperación fructifiquen deben representar beneficios para ambas partes: Para la Administración, una mejora en la prestación de los servicios públicos encomendados y, en lo que aquí importa, una disminución del fraude en la Seguridad Social y una mayor eficacia recaudatoria; para las empresas y demás sujetos obligados que se acojan a estas relaciones cooperativas, una mejor relación con la Administración, un mejor acceso a sus servicios y, por supuesto, posibles beneficios en la cotización e, incluso, rebaja en las sanciones de que puedan ser objeto.

J. Acciones de impulso de la marca de Seguridad Social.

Para conseguir esta labor socializadora nos parece interesante aludir en este punto a la importancia de la “marca” de la Administración de la Seguridad Social.

Partiendo nuevamente de las consideraciones del consultor SAP³²⁰ Sergio Jiménez (2015) al que ya hemos hecho referencia, con el término *branding* se alude a la marca de algo que, en términos de Administración, se refiere a conocimiento que puede existir de ella por la ciudadanía.

³²⁰ SAP es el nombre de una empresa alemana líder en el mercado de software de aplicaciones de negocios. Como consultor SAP se designan aquellos especialistas en TIC que ayudan a las organizaciones a trasladar y configurar en el sistema SAP sus procesos de funcionamiento con el objetivo de mejorarlos.

Más información en URL:

<https://www.tokioschool.com/noticias/que-es-un-consultor-sap>.

Última consulta el 21 de agosto de 2019.

Este proceso de conocimiento presenta estas fases:

I. Interés en la marca: es la primera etapa de la comunicación.

Los ciudadanos conocen la organización, la diferencian de otras y saben para qué sirve.

II. Identificación de su mensaje.

Se compara lo que dice que hace la organización con ella misma. Si por ejemplo se asocia con algo muy burocratizado e inútil, su funcionamiento será difícil.

III. “Favorización” de la marca (*Brand Favorability*).

El mensaje que proporciona la marca debe ser claro, coherente y atractivo para el ciudadano al que se quiere dirigir.

IV. Intención actitudinal (*Behaviour Intent*).

Pretende que en el futuro el ciudadano actúe como la marca espera. La Asociación de Donantes de Sangre o la Organización Nacional de Trasplantes tienen un *branding* muy potente y el público hace convencido lo que de él se espera para ellas.

Por lo que concierne a la Administración de la Seguridad Social, a nuestro juicio, aun no tiene una imagen potente de marca, el ciudadano no identifica en muchos casos las funciones y los organismos que la componen, sigue asociando Seguridad Social con asistencia sanitaria, cuando la sanidad es una competencia transferida a las Comunidades Autónomas y tiene una financiación distinta a las prestaciones públicas de naturaleza contributiva.

Es por consiguiente importante aumentar esta imagen de marca en la Seguridad Social para que se aumente el cumplimiento voluntario de las cotizaciones y se contribuya también a la reducción del fraude con ellas.

Proponemos, en este sentido, que se realicen acciones concretas para potenciar la marca y el sentido de la Seguridad Social como Administración diferenciada caracterizada por un fuerte contenido social, una labor explicativa y diferenciadora de los organismos que la componen y rectificaciones expresas en los diferentes medios de comunicación por los responsables oportunos cuando se identifica, como sucede con frecuencia, a la asistencia sanitaria y al derecho a la salud en general con la Seguridad Social; o se confunden las prestaciones públicas de naturaleza contributiva, financiadas con cotizaciones sociales, con aquellas otras de naturaleza asistencial, financiadas mediante impuestos y gestionadas por las Comunidades Autónomas principalmente.

K. La propuesta del teletrabajo.

Siguiendo las reflexiones expuestas por Rafael Jiménez Asensio, la doctrina científica contrapone recientemente el llamado “trabajo cerrado” propio de oficinas y establecimientos cerrados, como actualmente se sigue configurando gran parte de la Administración Pública, con el “trabajo abierto”, propio de la era digital, y se pregunta si se puede mantener el trabajo cerrado en un mundo tan cambiante (Flichy, 2017, citado por Jiménez, 2017).

Exceptuando las tareas de atención presencial a los ciudadanos, los trabajos que tiene como misión la atención telefónica, el reconocimiento del derecho a las prestaciones públicas, la tramitación de expedientes de devolución de ingresos indebidos, de saldos de cotización con resultado acreedor, los trámites relacionados con la liquidación directa de cuotas, la resolución de las impugnaciones plantadas por los ciudadanos o los trámites que se refieren a la representación y defensa jurídica de sus Entidades Gestoras y Servicios Comunes o relativos a la fiscalización interna, entre otros, pueden ser realizados a distancia.

Se han señalado en apartados anteriores los principales inconvenientes que voces expertas han señalado para esta modalidad de prestación de servicios pero, con independencia de ellos, consideramos que es necesario el fomento del teletrabajo en los ámbitos laborales por cuanto que las TIC hoy lo pueden perfectamente hacer factible, sin perjuicio de que es necesario proceder a una adecuada cobertura normativa, más allá de la prevista en el Estatuto de los Trabajadores, que regule y corrija los posibles abusos en esta modalidad de prestación.

Dentro de la Administración Pública, en materia de teletrabajo, es necesario ir avanzando en un cambio de mentalidad de los propios empleados públicos, y, singularmente, de los equipos directivos, que deben vencer las resistencias a los horarios rígidos y a los comportamientos estancos en el mundo funcionarial; si estos directivos no asumen el valor de las nuevas tecnologías, estos cambios serán mucho más lentos, aunque al final llegarán sin remedio.

Debido a las nuevas tecnologías es posible, y desde el punto de vista de la dirección de muchas organizaciones públicas y privadas se ha visto como una ventaja, que el empleado público pueda estar siempre conectado y pueda acceder desde cualquier lugar y en cualquier momento a la información relevante que pueda necesitar o se le pueda demandar. No obstante, a pesar de que las nuevas tecnologías hacen posible esta conexión 24x7x365, defendemos el derecho al descanso en el trabajo y a la desconexión digital al finalizar la jornada, con carácter general; cuestión ésta en la que Francia se ha convertido en pionera³²¹.

³²¹ A partir del 01/01/2017 ha entrado en vigor en Francia la Ley El Khomri (en alusión a la Ministra de Trabajo) que, en un marco de consenso entre empresas y trabajadores, obliga a las empresas de más

En este orden de cosas, la nueva Ley Orgánica 3/2018 de Protección de Datos y garantía de los derechos digitales, en su artículo 88 se refiere a la desconexión digital en el ámbito laboral, pero habrá que esperar al desarrollo reglamentario para concretar este derecho, con especial incidencia en el trabajo de los directivos y en los empleados que pudieran realizar su labor en sus domicilios o a distancia, tal y como señala su apartado 3.

Finalmente, centrándonos en el ámbito de la lucha contra el fraude, ya los inspectores y subinspectores laborales realizan muchas de sus funciones fuera de sus oficinas, también el personal de las Unidades de Recaudación Ejecutiva de la TGSS, encargadas del cobro de las deudas en vía de apremio, salen de sus centros de trabajo para la realización de personaciones y otros trámites relacionados con la exacción de las deudas por vía de apremio, pero, a pesar de todo esto, en la Seguridad Social sigue dominando el presencialismo en sus oficinas.

La lucha contra el fraude requiere frecuentes desplazamientos a centros de trabajo para comprobar la actividad que en ellos se realiza y necesita igualmente de grandes cruces de bases de datos y del análisis de sus resultados. En ambos aspectos no se requiere la presencia constante en las oficinas por lo que entendemos muy conveniente aumentar el número de efectivos que teletrabajen.

Consideramos muy conveniente que en la Administración de la Seguridad Social, coincidiendo con la demanda patente por parte de trabajadores y sindicatos³²², se

de 50 empleados a no enviar correos ni llamadas a partir de las 6 de la tarde a sus trabajadores, con carácter general.

³²² Pueden citarse a modo de ejemplo: “Los sindicatos UGT, CCOO y CSIF apoyan el teletrabajo. URL:

noticias.juridicas.com/actualidad/noticias/203-los-sindicatos-apoyan-la-extension-del-teletrabajo-en-la-administracion/. “CCOO

estudie ya de forma decidida las posibilidades del trabajo a distancia en su seno, siempre en un marco de consenso y negociación con los representantes de los trabajadores y también con la participación directa de los propios empleados públicos.

L. Apuesta por la responsabilidad social corporativa y el nuevo diseño de los espacios de trabajo como manifestación de ella.

Desde un punto de vista interno, la responsabilidad social corporativa debe contribuir a la calidad en el desempeño del trabajo y a la elevación del rendimiento motivada por la satisfacción del trabajo bien hecho y por el reconocimiento de la persona que lo lleva a cabo.

En el ámbito concreto de las Administraciones Públicas también deben impulsarse las políticas de responsabilidad social corporativa porque esas políticas contribuyen a reforzar la legitimidad de las instituciones que las llevan a cabo y porque pueden ser útiles para el alcance de los objetivos que tienen encomendados.

La responsabilidad social corporativa nunca es una meta sino un camino para que las personas empleadas en una organización se sientan satisfechas y recompensadas con la labor que realizan. Y en este camino nunca debe sobrar

valora la implantación del teletrabajo en la administración autonómica de Castilla-La Mancha”. URL:

<https://www.20minutos.es/noticia/1894925/0/> . “La FeSP solicita la implantación del teletrabajo en el Gobierno de Navarra como medida para favorecer la conciliación”. URL: navarra.ugt.org/noticias/fesp-solicita-implantacion-teletrabajo-gobierno-11225.html . CSIF defiende “el teletrabajo regulado, siempre con un horario, como modelo complementario a la jornada presencial y cumpliendo con la Ley de Prevención de riesgos laborales” URL:

<https://www.csif.es/contenido/nacional/administracion-general-de-las-comunidades-autonomas/249172>.

Últimas consultas realizadas el 2 de abril 2018.

la imaginación de directivos en unión de los empleados para el diseño de nuevas acciones. Entre estas experiencias más novedosas, traídas del mundo empresarial, está lo que se ha llamado el “barbecho profesional” (Fernández, 2016), que consiste en adoptar un perfil bajo en el trabajo y que, según Montse Ventosa, directora de Grow, debería practicarse cada 3 años. Consensuado con la empresa, se trata de una estrategia temporal y su objetivo sería la vuelta con fuerzas renovadas y dispuesto a ser un profesional mejor.

El barbecho profesional no tiene implantación en la Administración Pública, porque no se trata de una excedencia, pero lo dejamos aquí lanzado como idea de dinámica que consideramos positiva y que podría ser susceptible de su posible consideración en determinados puestos de tipo directivo que tuvieran similares características a otros que hayan sido experimentados en otros ámbitos laborales y hayan sido evaluados de manera positiva.

Si pensamos en la lucha contra el fraude en la Seguridad Social, nuestro grupo de trabajo de expertos de dicha institución propone que puede ser muy conveniente organizar en algunas sedes de la Administración de la Seguridad Social medidas de responsabilidad corporativa en forma de seminarios o reuniones de carácter periódico que tengan como fin socializar a los ciudadanos con los fundamentos de la protección social, los problemas de viabilidad que presenta y la importante función social que realiza; es necesario llevar a cabo una labor importante de concienciación social sobre el fraude que llegue a todos los niveles de la población, y un camino adecuado puede ser el que se acaba de describir, idea que indudablemente hacemos también nuestra y compartimos absolutamente.

Por otro lado, el empleado no debe ser considerado como un número dentro de los recursos humanos cuya

obligación principal es cumplir con unas horas determinadas; ahora lo principal estriba en su rendimiento, en el cumplimiento de los objetivos previstos, y para ello se considera una parte esencial que su actividad se desarrolle en un entorno agradable.

Relacionado con esto último, el diseño de las nuevas oficinas debe poner el centro de atención en los recursos humanos y en los ciudadanos que se acercan a ellas para resolver sus problemas. Para este diseño, cuando la dirección decide cambiar un entorno de trabajo, es muy conveniente que se cuente también con la opinión de los empleados y representantes sindicales pues con esto se logrará una mayor identificación del personal con su entorno de trabajo. Así se afirma en un estudio sobre la concepción del entorno de trabajo realizado por la UNED cuando expone, dentro del concepto de oficina flexible, que “el principal recurso de las instituciones actuales son los trabajadores, por ello es necesario mantenerlos motivados e involucrados, ofreciendo oficinas y espacios de calidad, sin que ello represente un aumento de costes significativo para la institución” (Triunfo del, et al., 2010: 11).

En cuanto a la Administración de la Seguridad Social en concreto, en los últimos años se ha invertido mucho dinero en la compra y modernización de las oficinas y en lo que concierne a la calidad del material empleado y en el mobiliario de oficina adquirido puede considerarse que está en el tramo alto comparativamente con otras Administraciones. No obstante, a nuestro juicio, se han construido edificios de grandes superficies que son excesivos para el desempeño de su labor, con muchos y grandes despachos, salas sin utilidad a priori, demasiados archivos y armarios que no casan con el concepto de Administración sin papeles, y muchos metros cuadrados infrautilizados. Esta opinión personal es bastante

compartida por los miembros de nuestro grupo de trabajo de expertos en la materia, como puede comprobarse en la encuesta realizada a ellos y que hemos expuesto en un apartado anterior.

No hay una proporción razonable entre el tamaño de los mismos y el número de personas que trabajan en ellos, con lo que se produce un gasto excesivo, no solo en su construcción, sino también en su mantenimiento y gasto energético.

Una buena iniciativa en este aspecto consideramos que sería involucrar a las Entidades que configuran la Administración de la Seguridad Social en planes y acciones tendentes a la reducción de la huella de carbono.

Debería fomentarse en ellas la inclusión en el “Registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono” diseñado por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico que, con carácter voluntario, recoge los esfuerzos de las organizaciones españolas en el cálculo, reducción y compensación de las emisiones de gases de efecto invernadero que ocasiona su actividad.

Cuando una organización se inscribe, recibe un certificado de inscripción y el derecho al uso de un sello que permite ver su nivel de participación: si calcula su huella, si ha conseguido reducirla o si ha compensado todo o parte de ésta; y el año al que corresponde este nivel de certificación³²³.

Pensamos que se trata de una buena medida para afrontar en las Administraciones Públicas frente a la amenaza del cambio climático.

³²³ Para más información, puede consultarse URL: https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/mitigacion-politicas-y-medidas/que_es_Registro.aspx.
Última consulta el 21 de agosto de 2019.

Nuestra propuesta, fruto de la reflexión sobre lo expresado por el grupo de expertos y de lo expresado por los autores a quienes seguimos en este apartado, va encaminada a una reducción de los espacios disponibles adaptándolos a las necesidades de los empleados públicos y a las personas que a ellos acceden, bajo los parámetros expuestos de la oficina flexible. Se ha de cuidar con celo el grado de confort del empleado y del ciudadano que se acerca a las oficinas de la Seguridad Social, pero siempre en proporción a su número y teniendo en consideración las modificaciones que en los puestos de trabajo presentan la utilización de las nuevas tecnologías.

En bastantes ocasiones no se están cumpliendo los parámetros anteriores y en especial con la construcción de sus nuevas oficinas.

A modo de ejemplo, para fundamentar nuestra opinión, comparamos los espacios existentes en el edificio de la sede de la Dirección Provincial de la TGSS de Sevilla y las dos Oficinas Integrales de la Seguridad Social (contienen servicios pertenecientes al INSS y a la TGSS) más recientes construidas en esta provincia³²⁴.

	Superficie construida (m²)	Superficie útil (m²)	Número de empleados	Ratio m² útiles/empleados
D.P TGSS (Sevilla)	15013.36	11100.00	191	58.12
O.I. C/ Niebla (Sevilla)	2529.00	1583.01	62	25.53
O.I. Sanlúcar la Mayor	5519.95	4784.07	28	170.86

* Fuente: Dirección Provincial de la TGSS de Sevilla y RPT contenidas en el Portal de Transparencia

³²⁴ URL:

www.transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/categorias/Institucional/Relaciones-Puestos-Trabajo.html.

Última consulta el 7 de abril 2018.

Para hacer la ratio de metros construidos por empleado, simplemente hemos dividido en número de metros por el número de personas, sin excluir los espacios reservados para la atención al público ni los espacios comunes de pasillos, escaleras o las zonas de servicios, pero a pesar de todo las cifras mostradas están muy por encima de las que pueden considerarse como un estándar adecuado.

La oficina ideal es aquella en que cada empleado dispone de 14 metros cuadrados de espacio (Vera, 2014). Esta media se cumple en términos generales en España para los trabajos de oficina y además, como se tiende a trabajar en espacios diáfanos, eliminándose despachos, la cifra anterior ha supuesto un descenso de entre un 15 y un 20% de la que contaba un empleado hace 10 años.

En las nuevas concepciones de los centros de trabajo a las que ya nos hemos referido al hablar del flexitrabajo, se reduce el espacio disponible por cada empleado al suprimirse despachos y espacios de carácter suntuoso sin especial utilidad. En estas nuevas oficinas se manejan ratios de 10 metros por empleado frente a los 15 de media de las oficinas más clásicas.

Los nuevos edificios de la Administración de la Seguridad Social con frecuencia están muy por encima de estas cifras y esto implica un mayor gasto energético que no se puede desdeñar en ningún momento sino que, por el contrario, debe constituir una meta el lograr unos ajustados niveles de sostenibilidad ambiental.

Al cierre de esta tesis, podemos preguntarnos si la Seguridad Social ganará la batalla contra el fraude.

Ya hemos señalado las propuestas que consideramos que pueden ayudar en este empeño.

En julio de 2018, recién instaurado el gobierno socialista en España, por el entonces Ministerio de Trabajo,

Migraciones y Seguridad Social se aprobó un Plan Director por un Trabajo Digno para el trienio 2018-2020³²⁵, que quiere centrarse en la recuperación de los derechos de los trabajadores incidiendo especialmente en las conductas defraudadoras de la contratación a tiempo parcial y en la erradicación de la figura del falso autónomo. Para ello se basa en un reforzamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en una potenciación de la colaboración administrativa entre la Inspección y el resto de Entidades implicadas en esta lucha y en un esfuerzo por incrementar la concienciación social y la colaboración ciudadana.

El 5 de octubre de 2018, el Consejo de Ministros presentó el primer informe sobre el estado de ejecución de ese Plan Director³²⁶ por el cual, según datos aportados por el Gobierno, se han remitido 81.639 cartas a empresas presuntamente incumplidoras. De ellas, 57.677 cartas relativas al fraude en la contratación temporal y 23.962 relativas a contratación a tiempo parcial, que afectaban en total a 130.831 trabajadores.

A consecuencia de estas comunicaciones los resultados son los siguientes: desde el 1 de agosto al 31 de diciembre de 2018 un total de 61.445 contratos temporales se han transformado en indefinidos, lo que supone un 76,3% de los trabajadores afectados por este Plan de Choque. Además, se ha procedido a incrementar la jornada en 8.824 contratos, lo que supone un 17,5% de los

³²⁵ Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social de 27 de julio de 2018 por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de julio de 2018 por el que se aprueba el Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2019-2020 (BOE del 28 de julio).

³²⁶ Fuente URL:

www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/051018-enlaceempleodigno.aspx. Última consulta el 2 de noviembre de 2018.

trabajadores afectados por este Plan frente al uso irregular de la contratación a tiempo parcial³²⁷.

Dentro de este Plan Director, en 2019 se pusieron en marcha dos nuevos planes de choque: uno contra la contratación temporal y otro relacionado con los abusos en la contratación a tiempo parcial, con la misma metodología anterior: envío de cartas a los supuestos defraudadores, concesión de un mes para su regularización y, si ésta no se produce, actuación de la Inspección.

Recientemente también, en Junio de 2019³²⁹, se crea propiamente el Observatorio para la lucha contra el fraude a la Seguridad Social del que, como ya hemos expresado anteriormente, se intentó poner en funcionamiento en el año 2006 como Observatorio del fraude social con la participación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y con la Tesorería General de la Seguridad Social.

Este Observatorio de ahora es más ambicioso y cuenta con la participación no solo de la Inspección de Trabajo y de la Tesorería sino que incluye también al Instituto Nacional de la Seguridad Social, el Instituto Social de la Marina, el Servicio Jurídico de la Seguridad Social y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas.

Con el liderazgo de la Tesorería General de la Seguridad Social, como establece preámbulo de la Orden que lo regula, se crea “como un órgano de participación y recogida de información que se complementa con la posibilidad de realizar estudios y análisis de datos para la

³²⁷ Fuente URL: <https://www.efe.com/espana/economia/el-plan-de-trabajo-digno-convierte-en-indefinidos-61-445-contratos-temporales/10003-3899012>. Última consulta el 26 de febrero de 2019.

³²⁹ Regulado por la Orden TMS/667/2019, de 5 de junio. BOE del 19 de junio.

formalización de propuestas de actuación preventivas y de corrección de fraude, así como para la evaluación y difusión de los resultados”.

Se trata por tanto de un órgano colegiado, presidido por el Director General de la Tesorería General de la Seguridad Social, de cooperación y colaboración, para el estudio, detección y análisis del fraude en la Seguridad Social y con una finalidad clara también de concienciación social ante este fenómeno.

Es muy pronto para saberlo, pero creemos que se trata de un instrumento positivo en esta labor de lucha por su carácter integrador y cooperativo de las principales Entidades con competencias en estas materias.

Estos datos no pueden ser más que calificados como positivos pero el camino es largo y hay mucho por hacer. La Administración sigue con su lentitud y puede considerarse un importante fracaso lo establecido en el Real Decreto Ley 11/2018, de 31 de agosto, de transposición de directivas en materia de protección de los compromisos por pensiones con los trabajadores, prevención del blanqueo de capitales y requisitos de entrada y residencia de nacionales de países terceros y por el que se modifica la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE del 4 de septiembre).

Concretamente, en su artículo sexto se modifica la disposición final séptima de la LPACAP y difiere al 2 de octubre de 2020 sus previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico.

Es decir, la Administración Pública será menos electrónica con esta marcha atrás y hasta octubre de 2020, al menos, no desplegará toda su eficacia.

En materia de corrupción tampoco hemos mejorado, afirma Jesús Lizcano, Presidente de Transparencia Internacional España, en un artículo publicado (2018), al decir que nuestro país es dentro de Europa donde más se ha incrementado la percepción de la corrupción desde 2008, a lo que hay que añadir que los directivos empresariales valoran también a España de forma cada vez más negativa desde 2012.

Afirma Lizcano que de los 28 países de la UE, casi todos los del este (excepto Hungría) y los del sur (excepto Chipre) han mejorado su puntuación en los últimos años. Desde 2012, España junto con Hungría y Chipre constituyen los Estados que más descienden en las encuestas. Hemos pasado de estar en el puesto 13 de los países menos corruptos al puesto 20, con tan solo 8 países por detrás.

Concluye Lizcano diciendo que “las medidas adoptadas por los gobiernos han sido insuficientes y que la implantación de las adoptadas es demasiado lenta y, a menudo, inexistente. El Gobierno no se toma la lucha contra la corrupción suficientemente en serio, ni tampoco los partidos políticos y los grupos parlamentarios” (Lizcano, 2018)

Relacionado con la corrupción, la falta de transparencia y los medios para garantizarla también son precarios, como afirmó Emilia Landaluce en el diario El Mundo refiriéndose al 2018: El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno sólo cuenta con 21 empleados y un presupuesto de apenas 2,2 millones de euros para atender más de

3.000 reclamaciones y hacer frente a casi 100 recursos judiciales (Landaluce, 2018:12)³³⁰.

Si la Administración electrónica ha sufrido un importante retraso con la prórroga antes expuesta, tampoco las relaciones entre las Administraciones han desarrollado todo su potencial y existen pocas interconexiones entre las bases de datos y muchos recelos entre cuerpos de la Administración, como ya hemos dicho.

Tampoco parece ser voluntad de los poderes públicos disponer de una plantilla suficiente y adecuada para combatir el fraude, las relaciones de puestos de trabajo siguen sin ser actualizadas desde hace décadas y la Administración envejece progresivamente. El 43% de los funcionarios tiene más de 50 años, pero es que en la de Seguridad Social esta cifra se eleva al 65%, estimándose que dentro de 15 años el 84% de la plantilla de la Seguridad Social se jubilará³³¹.

El problema de la falta de recursos humanos dentro de la Administración de la Seguridad Social es tan acuciante que ha obligado a su anterior Secretario de Estado a firmar una polémica resolución el pasado 3 de enero de 2019 que prohíbe a sus funcionarios pedir el traslado a otros órganos de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las Entidades Locales o de cualquiera de los organismos públicas a ellas vinculados; y si lo hicieran, serán automáticamente denegados³³²

³³⁰ Consultado el 22 de agosto de 2019 el Portal de la Transparencia, el número de funcionarios que compone su relación de puestos de trabajo es de 23 a fecha de 28 de febrero de 2019.

³³¹ Fuente: Diario El Mundo, jueves 6 de septiembre de 2018, p. 42.

³³² Puede ampliarse la noticia en URL:

<https://laboralpensiones.com/la-seguridad-social-prohibe-el-derecho-a-traslado-a-sus-21-600-funcionarios/>.

Última consulta el 26 de febrero de 2019.

En definitiva, consideramos que nuestras hipótesis de partida se han acabado cumpliendo: no hay una verdadera voluntad real de acometer una profunda reforma de la Administración Pública, concretamente en la AGE, que lleve a la práctica la normativa y los principios inspiradores contenidos en la LTAIPBG, LPACAP, LRJSP y LEBEP, ni de aplicar todos los medios disponibles para combatir el fraude en la Seguridad Social, pudiendo hacerse; existen verdaderas presiones económicas, políticas y desde los propios cuerpos funcionariales que impiden esta acción conjunta y coordinada. Hay medidas que han surtido efectos positivos indudables, pero, con las medidas que hemos apuntado y propuesto, los resultados están muy lejos de ser óptimos.

De las conclusiones y propuestas realizadas en nuestra tesis podemos resaltar de forma general escueta, al estar ya suficientemente desarrolladas, una serie de evidencias que confirmarían aquella hipótesis de partida:

1. Lentitud en la transformación de la e-Administración que ha tenido la consecuencia del incumplimiento de las previsiones legales de la LPACAP con el aplazamiento de la puesta en marcha de registro electrónico de apoderamientos, el registro electrónico general, el registro de empleados públicos habilitados, el punto de acceso general electrónico de la Administración y el archivo único electrónico, en base a lo dispuesto en el Real Decreto Ley 11/2018, de 31 de agosto, ya citado.
2. Falta de desarrollo de la LEBEP, especialmente en lo concerniente a la figura del Directivo Público.
3. Relacionado con el punto anterior, alta dependencia política en los puestos directivos de la AGE con el gobierno de turno. Numerosos ceses y nombramientos de personal de nivel directivo se producen con cada cambio de partido

político en el poder, a pesar de que en muchos casos su contenido es esencialmente técnico.

4. Envejecimiento de la plantilla y disminución continua de empleados públicos. Si nos centramos en la Administración de la Seguridad Social, en enero de 2019 la plantilla ascendía a 30.947 efectivos mientras que en enero de 2019 el número es de 24.630; es decir, en 10 años los efectivos en la Seguridad Social se han reducido en un 20,50 %. Por otra parte, la edad media supera los 52 años y más de la mitad está en la franja entre 50 y 59 años³³³.

5. Salvo casos excepcionales como el colectivo de Inspección de Trabajo y Seguridad Social que por su propia naturaleza no puede desempeñarlo de otra forma, dentro del ámbito del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones no se ha implantado ninguna medida de teletrabajo a pesar de que el avance de la e-Administración ya lo permita.

6. No se ha conseguido una evaluación verdadera de la productividad de los empleados públicos. Como afirma Miguel Valverde quizás exagerando sus términos: “tratar de implantar un sistema real de productividad en toda la Función Pública es poco menos que una quimera. A no ser que haya un Gobierno que decida inmolarse en las urnas y afronte una reforma total para acabar con una inercia laboral de décadas en la Función Pública” (Valverde, 2019).

7. Falta de desarrollo de la LTAIPBG, lo que denota el lugar secundario que se le sigue asignando a los valores de transparencia en la Administración y a la rendición de cuentas, más allá de las afirmaciones grandilocuentes que se han realizado desde los círculos del poder.

³³³ Fuente: Boletín estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

8. Falta de conocimiento público del Portal de la Transparencia y escasa dotación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

En materia concreta ya de fraude en la Seguridad Social, se pueden señalar también las siguientes evidencias:

9. Número reducido de empleados públicos con cometido directo en la lucha contra el fraude en la Seguridad Social.

A pesar de los últimos esfuerzos de incrementar la plantilla de Inspectores y Subinspectores de Trabajo con un número de empleados nunca alcanzado anteriormente, los 2.055 efectivos³³⁴ con que se cuenta en la actualidad nos siguen pareciendo muy escasos para controlar las 1.520.908 empresas y los 19.533.211 afiliados a la Seguridad Social³³⁵, aunque es verdad que no todos ellos son trabajadores, pero sí la mayoría.

A través de una sencilla división, llegamos a la conclusión de que tocan 9.505 afiliados y 740 empresas por cada inspector o subinspector.

10. A diferencia de lo que sucede con la Agencia Tributaria del Estado, hay una ausencia de campañas de publicidad institucional en el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones que persigan la concienciación social en el cumplimiento de estas obligaciones. Recordemos que Hacienda destina en los últimos años 9.000.000 millones de euros cada uno frente a los 2.500.000 para la elevación de las bases de cotización de los trabajadores autónomos;

³³⁴ Fuente: URL <https://www.europapress.es/economia/laboral-00346/noticia-plantilla-inspectores-trabajo-alcanza-cifra-record-2055-efectivos-20190701141106.html>.

Última consulta el 26 de agosto de 2019.

³³⁵ El número de empresas corresponde a junio de 2019 y el de afiliación a julio de 2019, como últimos datos recogidos, obtenido de la página de estadísticas de Seguridad Social. URL: www.seg-social.es.

Última consulta el 26 de agosto de 2019.

algo que no está relacionado directamente con aquella concienciación.

11. Paralización de la proposición de Ley Integral de lucha contra la corrupción y protección de los denunciantes. Creemos que desde el año 2016 en que se propuso, denota que su contenido no está en primera línea política de las preocupaciones del Parlamento.

12. Falta de medidas de coacción simbólica entre la población: el Aula de Seguridad Social no se utiliza, o se hace muy escasamente, en los centros de enseñanza. De la misma forma, las iniciativas para el fomento del cumplimiento voluntario de las obligaciones de la Seguridad Social y para el conocimiento de los fundamentos de la protección social y su importancia entre los ciudadanos en general, brillan casi por su ausencia.

En último lugar, entre estas evidencias que permiten validar la hipótesis de partida, esto es, la falta de una voluntad decidida de reforma de la Administración del Estado que permita una lucha más eficaz contra el fraude en la Seguridad Social, hemos de mencionar las conclusiones más relevantes en este sentido obtenidas de la encuesta entre la ciudadanía y de la opinión de los profesionales expertos en la gestión de la Seguridad Social:

13. Alto nivel de percepción de la existencia de corrupción política en España. Se encuentra entre las mayores preocupaciones de los españoles y, lógicamente, esto no ayuda al combate contra el fraude. Se ha puesto de manifiesto que a mayor corrupción política, menor conciencia social en el cumplimiento de las obligaciones.

14. Percepción de falta de equidad en el pago de las cotizaciones: no paga quien más gana.

15. Percepción de una cuasi impunidad ante el hecho del fraude: se cree que hay pocas posibilidades de ser inspeccionado al respecto.

16. Falta de condena social del pequeño fraude.

17. Valoración escasa de la efectividad de los medios existentes en la lucha contra el fraude.

18. Escasos intercambios de base de datos entre Administraciones y Entidades implicadas en esta lucha y, en general, recelos y poca colaboración institucional.

Dejamos como colofón de todo esto, el intento de creación de una Agencia Única de Seguridad Social que aunara y racionalizara esfuerzos en todos los ámbitos de la protección social en España. Es un antiguo propósito del anterior gobierno socialista que al cierre de estas líneas parece retomarse³³⁶, y nos parece una medida de singular importancia para coordinar las acciones en este campo de la defraudación social.

Concluyendo, queremos indicar que el propósito de este trabajo es tratar de demostrar que no se hace todo lo que puede hacerse en el campo de la lucha contra el fraude en la Seguridad Social, que las posibilidades que ofrece la normativa al respecto no han sido exploradas en profundidad y que es necesario seguir insistiendo en todas sus posibilidades y, especialmente, en la reforma de la Administración Pública ya que sin ella las posibilidades de éxito quedan muy mermadas.

Las personas y los expertos que han sido consultados ponen de manifiesto esa necesidad de reformas y, derivadas de estas opiniones y en parte también como fruto de nuestra experiencia profesional, se ha

³³⁶ Fuente: URL <https://revista.seg-social.es/2018/10/18/la-creacion-de-la-seguridad-social-objetivo-para-2019/>.

Última consulta el 10 de noviembre de 2019.

desarrollado esta tesis fruto de la importancia que, a nuestro parecer, tiene todo lo relacionado con los aspectos señalados.

Todo esto queda expuesto y sometido a la consideración de opiniones mejor fundamentadas.

José Luis García Delgado.

BIBLIOGRAFÍA

- Abad, L., Llorente, C., Sánchez, M., Viñarás, M. y Pretel, M. (2017). Administración electrónica y trámites on line: Hacia la autonomía y empoderamiento de las personas mayores. *El profesional de la información*, 2017, enero-febrero, 26, (1), pp. 35-42.
- Abella, S. (2017). La economía sumergida en España: Análisis econométrico e impacto recaudatorio. *Universidad de Comillas. ICADE*. Madrid. <versión electrónica: <https://repositorio.comillas.edu/rest/bitstreams/139132/retrieve>> Última consulta el 23 de abril de 2019.
- Adecco (2018). *Monitor Adecco de Oportunidades y Satisfacción en el Empleo*. <versión electrónica: <https://adecco.es/wp-content/uploads/2018/08/Monitor-Adecco-de-Oportunidades-y-Satisfaccion-en-el-Empleo-II-trimestre-2018.pdf>> . Última consulta el 18 de octubre 2018.
- AEVAL, (2016). *Estabilidad y mejora de los servicios públicos 2016*. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Obtenida de URL: www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/informes/Informe_Percepcion_2016.pdf . Última consulta el 8 de diciembre de 2017.
- Aguilar, J. A. (2008). Transparencia y democracia: claves para un concierto. *10 Cuadernos de transparencia*. México: IFAL.
- Aibar, J. (2014). ¿Qué se puede exigir a la Seguridad Social en época de crisis y cómo se puede favorecer su sostenibilidad económica, política y social? *Revista del Centro de Estudios Financieros*, nº 375 (junio 2014), pp. 49-104.
- Aibar, J. (2017). La Contribución Social Generalizada francesa, garantía frente a los desafíos financieros de la protección social. *Revista de Información Laboral*, 10, pp. 19-57.
- Albi, E., González Páramo, J. M., López Casanovas, G. (1997). *Gestión Pública. Fundamentos, técnicas y casos*. Barcelona: Ariel.
- Álvarez, A. (2012). La introducción del teletrabajo en la Administración General del Estado- Mejoras profesionales y

personales. *Revista Sociología del Trabajo, nueva época*, 75, pp. 73-92.

- Anghel, B., Vázquez, P. (2010). *Economía sumergida. Comparativa internacional y Métodos de estimación*. En Anghel, B. et al., *Implicaciones de la economía sumergida en España* (pp. 17-44). Madrid: Círculo de Empresarios.
- Arenilla, M., dir. (2011). *Crisis y reforma de la administración pública*. Oleiros (La Coruña): Netbiblo.
- Arenilla, M. (dir.) et al. (2014). *Administración 2032: Teclas para transformar la Administración Pública*. Madrid: INAP.
- Ares, V. (2014). Los ámbitos subjetivo y objetivo de la transparencia en la actividad pública. *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 33, mayo 2014.
- Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 35, (4), pp. 216-224.
- Arntz, M., Gregory, T., Zierahn, U. (2016). The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis < versión electrónica: <http://dx.doi.org/10.1787/5jlz9456duq7-en>>. *OECD Social, Employment and Migration Working. Papers*, nº 189. Paris: OECD Publishing.
- Arrazola, M., Hevia, J., Monleón, I., Sánchez, R. (2011). *La economía sumergida en España*. En *Dos ensayos de actualidad sobre la economía sumergida*, pp. 13-65. Madrid: FUNCAS.
- ATA autónomos (2019) El trabajador autónomo ante la previsión social. *ATA autónomos Fundación MAPFRE*.
- Avent, R. (2017). *La riqueza de los humanos. El trabajo en el siglo XXI*. Barcelona: Ariel.
- Bejarano, V., Mejía, J., Molano, A., Munévar, J.; Vargas, D., Vera, E., Acuña, J.; y Jiménez, W. (2019) Historia y proyección del concepto de renta básica universal, *Equidad y Desarrollo*: nº 33, artículo 11. Obtenida de URL: https://www.researchgate.net/publicacion/330739285_Historia_y_proyeccion_del_concepto_de_renta_basica_universal. Última consulta el 13 de agosto de 2019.

- Bellavista, F. (2019, 23 de agosto). Renta Básica: Cobrar por no trabajar. *Diario El Economista*, p. 6.
- Bello, S. A. (2011). *La red social: un acercamiento al estudio de la potencialidad de la administración electrónica a través de la innovación docente*; en Lasala, M. P. (ed.), *La administración electrónica como herramienta de inclusión digital*, Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, pp. 277-300.
- Benavente, L. F., Torrano, J., Martínez, F. (2012). Formación en materia de lucha contra el fraude a la Seguridad Social. Empresas ficticias y simulación de relaciones laborales. <versión electrónica, URL: www.letradosseguridadsocial.es/assets/files/Empresas_ficticias_y_simulacion_de_relaciones_laborales.pdf . Última consulta el 6 de febrero de 2019.
- Beneyto, D., Herrero, V. M., Prados, J. M. (2007). *2000 soluciones de seguridad social*. Madrid: S. A. CISS.
- Benítez, E. (2016). Transparencia, confianza y democracia. *Revista Española de Transparencia*, 3, pp. 23-25.
- Blanco, C. (2010). La figura del directivo publico profesional: reclutamiento y estatuto. *DA. Revista de Documentación Administrativa*, 286-287, enero-agosto 2010, pp. 179-205.
- Blanes, M. A. (2015) ¿No querían transparencia? Tomen 11 leyes. *Revista Española de Transparencia*, 1, pp. 31-41.
- Blanes, M. A. (2015) ¿El derecho de acceso a la información pública es un derecho fundamental? <Versión electrónica obtenida de URL: <https://miguelangelblanes.com/2015/09/30/el-derecho-de-acceso-a-la-informacion-publica-es-un-derecho-fundamental/>> . Última consulta el 3 de mayo 2018.
- Blanes, M. A. (2016). Acceso a la información pública, protección de datos y archivos. Obtenida el 24 de noviembre de 2017, de URL: <https://miguelangelblanes.com/2016/12/05/acceso-a-la-informacion-publica-proteccion-de-datos-y-archivos/>.
- Blanes, M. A. (2017). Aportaciones a la consulta previa del reglamento de la Ley 19/2013 de Transparencia. Obtenida el

21 de octubre de 2017, de URL:
<https://miguelangelblanes.com/2017/07/>

- Bobillo, C. (2015). *La oficina flexible. Nuevos escenarios en la organización del trabajo y su efecto en el clima laboral*. Madrid: Universidad de Comillas. Obtenida de URL: <https://repositorio.comillas.edu/rest/bitstream/6559/retrieve>. Última consulta el 11 de diciembre de 2017.
- Bovens, M. (2006). Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework. *European Governance Papers (EUROGOV)*. N° C-06-01. URL: <https://www.ihs.ac.at/publications/lib/ep7.pdf>. Última consulta el 20 de noviembre de 2017.
- Brechet, C. (2015). Un marco fiscal para el empleo. ¿Son los impuestos al trabajo demasiado elevados en España para crear empleo? *Think Thank Civismo. Por la libertad y la sociedad civil*, 001, noviembre 2015. Obtenida de URL: https://www.civismo.org/files/informes/2015-11-03_Informe017_Un_Marco_Fiscal_para_el_Empleo.pdf. Última consulta el 2 de diciembre de 2017.
- Bruegel, J. (2014). Chart of the Week: 54% of EU Jobs at risk of computerisation. 24 de julio de 2014. Obtenido de URL: www.bruegel.org/2014/07/chart-of-the-week-54-of-eu-jobs-at-risk-computerisation/. Última consulta el 26 de noviembre de 2017.
- Burgos, A. (2010). ¿Cómo integrar la seguridad y la salud en la educación? Elementos clave para enseñar prevención en los centros escolares. Profesorado. *Revista de curriculum y formación del profesorado*, vol. 14, 2, pp. 226-295.
- Bustos, G. (2017). 8 aspectos del nuevo trabajo en el sector público y 1 canto a la nomenclatura digital. *Administración Pública 2.0*. Hashtag: #Admon20. Obtenida de URL: <https://trabajandomasporunpocomenos.wordpress.com/author/gebep66/>. Última consulta el 11 de diciembre de 2017.
- Campos, C. (2017, 7 de agosto). Desaparece AEAVL ¿Por qué no interesa la evaluación de las políticas? <versión electrónica URL: www.concepcioncampos.org/category/blog/transparencia-etica-y-buen-gobierno/ >. Última consulta el 10 de agosto de 2018.

- Campos, E. y Ramos, I. (Coord.) (2012). *Ciudadanía en 3D: democracia digital deliberativa*. Madrid: Edhasa.
- Cárdenas, V., von Gierke, M. (2011). Evasión y elusión como fraude fiscal en el sistema tributario nacional. *Universidad de Magallanes, Chile*.
- Carpizo, J., Villanueva, E. (2001). *El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México*, pp. 71-101. Obtenida de URL: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/94/6.pdf>. Última consulta el 22 de noviembre de 2017.
- Cebrián, J. L. (1999). *Algunas certezas sobre la sociedad digital*. En M. Caridad Sebastián (coord.). *La sociedad de la información: Política, Tecnologías e Industria de los contenidos*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces.
- Cervilla, M. J. (2008). La integración de los trabajadores autónomos en los mecanismos de protección social: del olvido inicial a su inclusión en las mutualidades laborales a mediados del siglo XX. Valparaíso: *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, nº 30, pp. 145-185.
- Chaín, M. (2005). Propuesta de un modelo bidimensional de análisis de contenido de los sistemas webs de las administraciones locales españolas. *Revista Española de Documentación Científica*, nº. 28, v. 3, 2005, pp. 309-333.
- Chaves, M. (2013). La web 1.0 a la web 5.0 (sic). <Versión electrónica URL. <http://magdachavez.bolgsport.com> > Última consulta el 6 de agosto de 2018.
- CITRIX. (2015). *Tiempos y hábitos en los desplazamientos al puesto de trabajo de los españoles*. Obtenida de URL: www.elmundofinanciero.com/adjuntos/48396/Estudio_Tiempos_y_habitos_desplazamientos_al_puesto_de_trabajo.pdf . Última consulta el 12 de diciembre de 2017.
- Coalición ProAcceso. (2015). Comentarios sobre el Reglamento de la Ley de Transparencia. Obtenida el 1 de septiembre de 2017, de URL: https://www.access.inf.org/wp-content/uploads/2015_07_10_Comentarios_AIE_Reglamento.pdf .
- Cobo, C. Pardo, H. (2007). *Planeta web 2.0. Inteligencia colectiva o medios fast food*. Grup de Recerca d' Interaccions

Digitalis. Universitat de Vic. Flacso México. Barcelona/México DF, pp. 27-42.

- Coller, X. (2008). El sesgo social de las élites políticas. El caso de la España de las autonomías (1980-2005). *Revista de Estudios Políticos*, nº 141, pp. 135-160.
- Comisión de las Comunidades Europeas. (2001). Libro Verde. Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas < versión electrónica: [www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/deve/20020122/com\(2001\)366_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/deve/20020122/com(2001)366_es.pdf) >. Bruselas, 18/07/2001.
- Comisión Especial de Estudio para el Desarrollo de la Sociedad de la Información. (2003). Recomendaciones. *Aprovechar la Oportunidad de la Sociedad de la Información en España*. Ministerio de Ciencia y Tecnología, 01/04/2003. Obtenida de URL: www.minetad.gob.es/telecomunicaciones/SiteCollectionDocuments/Subsitios2/Telecomunicaciones/pdf/informe_ComisionEspecial.pdf . Última consulta el 18 de diciembre de 2017.
- Conde-Ruiz, J. I. (Coord.), Ocaña, C. (2017). *La transformación digital de la economía*. Madrid: Catarata/Fundación Alternativas.
- Consejo de Transparencia. (2017). *Evaluación del cumplimiento de la Ley de Transparencia*. Obtenida de URL: www.consejodetransparencia.es/ct_Home/comunicacion/actualidad/hemeroteca/2017/04/20170419.html#.WhqnPkribIU . Última consulta el 26 de noviembre de 2017.
- Correa, R., Criollo, P. A. (2009). *Gobierno Electrónico para la modernización de la Administración Pública*. <Versión electrónica: www.eumed.net >
- Cotino, L. (2012). La regulación de la participación y de la transparencia a través de internet y medios electrónicos. Propuestas concretas. *P3T, Journal of Public Policies and Territories*, 2(1), pp. 27-39.
- Criado, J. I. y Ramilo M. C. (2001). e-Administración, ¿un reto o una nueva moda? Problemas y perspectivas de futuro en torno a internet y las tecnologías de la información y la comunicación en las administraciones públicas del siglo XXI. *Revista Vasca de Administración Pública*, Vol. 1, número 61, pp. 11-43. URL: www.ivap.euskadi.eus/r61-

vederok/es/contenidos/informacion/legedia_euskaraz/es_hiztegia/adjuntos/remilocriado.pdf . Última consulta el 14 de noviembre de 2017.

- Criado, J. I. y Ramilo, M. C. (2002) *De la Administración Pública electrónica a la Administración Pública relacional: Aportaciones para una propuesta analítica integradora*. CULTURA & POLITICA @ CIBERESPACIO. Primer Congreso on line del Observatorio para la Ciberseguridad, septiembre de 2002. www.cibersociedad.net/congreso/comms/go8criado-ramilo.pdf .
- Corrales, J. C., Prieto, C. (2008). La figura del directivo público profesional en el Estatuto Básico del Empleado Público: Aspectos básicos para la definición de su régimen jurídico y cuestiones abiertas. *Revista Electrónica CEMCI*, 1: Octubre-diciembre 2008. Obtenida de URL: revista.cemci.org/numero-1/tribuna/articulo2.pdf . Última consulta el 13 de diciembre de 2017.
- Criado, J. I., Ramilo, M. C. y Salvador, M. (2002). *La necesidad de teoría(s) sobre Gobierno Electrónico. Una propuesta integradora*. Ensayo presentado en el XVI concurso de ensayos y monografías sobre reforma del Estado y modernización de la Administración Pública. Obtenida el 26 de agosto de 2013, de <http://www.clad.org.ve/fulltext/0043103.pdf>
- Criado, J. I. (2004). Entre sueños utópicos y visiones pesimistas. Un análisis de la administración electrónica local en España. *Gestión y Política Pública*. Volumen XIII, número 2. II Semestre 2004, pp: 469-524.
- Criado, J. I. (2009). *Entre sueños utópicos y visiones pesimistas. Internet y las tecnologías de la información y comunicación en la modernización de las administraciones públicas. Un análisis de la configuración de la Administración Electrónica en la Unión Europea y España (1995-2005)*. Madrid: INAP.
- Criado, M. A. (2017, 21 de abril). La tecnología jubilará primero a los menos cualificados. *Diario El País*. Obtenida de URL: <https://elpais.com/elpais/2017/04/20/ciencia/1492681696254215.html/> . Última consulta el 1 de diciembre de 2017.

- Cruz, V. (2019). Conoce las propuestas laborales anunciadas por los principales partidos políticos. *Audiolis*. Obtenida de URL: <https://www.audiolis.com/blog/propuestas-laborales-partidos-politicos/>. Última consulta el 12 de agosto de 2019.
- Darbshire, H. (2013). *In Context of Crisis and Corruption, a Transparency Law with No Heart*. Obtenida de URL: <https://access.info.org/es/sin-categorizar-13849>.
- De la Dehesa, G., Conde-Cruz, I., Herce, J. A., Molinas, C. (2016). Análisis de las propuestas de los Partidos Políticos en materia de pensiones en las últimas Elecciones Generales de 26 de junio de 2016. Madrid: Instituto Santalucía. URL: https://institutosantalucia.es/wp-content/uploads/2017/11/propuestas-partidos-politicos-en-materia-de-pensiones_09.pdf. Última consulta el 13 de abril 2018.
- Defensor del Pueblo (2015). Acceso a la información pública a través del correo electrónico. Queja nº 13023895, 22 de septiembre de 2015. Obtenida el 2 de septiembre de 2017 de URL: <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/recomendacion-a-la-oficina-para-la-reforma-de-la-administracion-operativa-para-que-estudie-la-posibilidad-de-contempler-como-via-de-presentacion-por-los-ciudadanos-para-el-ejercicio-del-derecho-de-acces/>.
- Delgado, A. (2014, 19 de noviembre)). Productividad y empleados públicos. *Cinco Días*. Obtenida de URL: http://cincodias.com/cincodias/2014/11/19/economia/1416420349_137823.html. Última consulta el 2 de diciembre de 2017.
- Delgado, F. (2015). ¿De qué hablamos cuando hablamos de transparencia? *Revista Española de Transparencia*, 1, pp. 24-30.
- Delgado, F. (2016). La transparencia de Schrödinge. *Revista Española de Transparencia*, 3(1), segundo semestre de 2016.
- Denhardt, J. V.; Denhardt, R. B., (2003): *The New Public Service: Serving, not Steering*, Armonk: M. E. Sharpe.
- De Pablos, L., Alarcón, G. (2007). La conciencia fiscal y el fraude fiscal: factores que influyen en la tolerancia del fraude.

Documentos de Trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, nº 2, 2007.

- Downs, A. (1962). The Public Interest: Its Meaning in a Democracy. *Social Research*, 29, 1. Primavera, pp. 1-36.
- Dunleavy, P., Margets, H., Bastow, S., Tinkler, J. (2006). New Public Management Is Dead-Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (3), pp. 467-494. Obtenido en [jerrybritto.pbworks.com/f/Digital Era Governance 2006.pdf](http://jerrybritto.pbworks.com/f/Digital_Era_Governance_2006.pdf). Última consulta el 14 de noviembre de 2017.
- Enciclopedia jurídica. (2014). Obtenida de URL: www.enciclopedia-juridica.biz14.com/fraude-de-ley/fraude-de-ley.htm . Última consulta el 4 de diciembre de 2017.
- Espejo, B. (2017, 19 de enero). Hacia el nuevo empleado digital. Obtenida de URL: <https://aunclicdelastic.blogthinkbig.com/hacia-el-nuevo-empleado-digital/> Última consulta el 11 de diciembre de 2017.
- Esteve, J. (2015). La Administración garante. Una aproximación. *Revista de Administración Pública*, nº 197, Madrid, mayo-agosto, pp. 11-39.
- Estévez, M. (2017, 2 de mayo). Oposiciones para toda la vida vs curriculum: Así se llegar a ser funcionario en Europa. *eldiario.es*. Obtenida de www.eldiario.es/economia/funcionarios_o_637637025.html .Última consulta el 14 de diciembre de 2017.
- Etzioni, A. (1964). *Modern Organizations*. Englewood Cliffs. Prentice Hall.
- Eurofound (2017). *Working anytime, anywhere: The effect on the world of work*. Joint ILO-Eurofond report. Obtenida de URL: https://eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_documents/ef1658en.pdf . Última consulta el 11 de diciembre de 2017.
- Fernández, A. (2010). *Izquierda y republicanismo. El salto a la refundación*. Madrid, Ediciones Akal.
- Fernández, F. J. (2016, 1 de mayo). Derogar el silencio (administrativo) <versión electrónica:

fjfernandezromero.es/derogar-el-silencio-administrativo-_aa29.html> *Diario ABC*.

- Fernández, F., López, F. de A. (2017). La huida del Derecho Administrativo en la Administración Pública Española. *Revista Derecho y Cambio Social*. <Versión electrónica URL: <https://www.derechoycambiosocial.com> > Última consulta el 11 de agosto de 2018.
- Fernández Orrico, F. (2014). La teoría de los cuatro elementos del fraude en las prestaciones de la Seguridad Social. *Relaciones Laborales. Revista crítica de teoría y práctica*, 1, pp. 85-117.
- Fernández, J. (2006). *Sociología de la Hacienda Pública*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Fernández, T. (2016, 9 de septiembre). Ni excelencia ni año sabático...prueba el “barbecho profesional”. *Diario Expansión*. Obtenida de www.expansion.com/emprendedores-empleo/desarrollo-carrera/2016/09/08/57d1a9aeca47411c6c8b4628.html . Última consulta el 2 de diciembre de 2017.
- Ferraro, F. J. (2017, 9 de abril). El desarrollo inclusivo como objetivo a largo plazo. *Diario de Sevilla*, p. 4.
- Ferreiro, A. (2013). *Causales de reserva y recursos: El equilibrio virtuoso entre la transparencia y la defensa de los bienes jurídicos que justifican proteger cierta información*; en Hofmann, A., Ramírez, A., Bojórquez, J. A. (Coord.), *La Promesa del Gobierno Abierto*, pp. 51-68. URL: www.mexicoconectado.gob.mx/images/archivos/LaPromesadelGobiernoAbierto.pdf . Última consulta el 22 de noviembre de 2017.
- Fontana, J. El miedo a la Revolución rusa condiciona todo el siglo XX. *Diario El Confidencial*. Obtenida de www.elconfidencial.com/cultura/2017-02-18/josep-fontana_1333717 . Última consulta el 8 de marzo de 2018.
- Foro Económico Mundial (2017). *The Inclusive Growth and Development Report*. Obtenida de URL: www3.weforum.org/docs/WEF_Forum_IncGrwth_2017.pdf. Última consulta el 21 de octubre de 2017.

- Frey, C., Osborne, M. (2013). *The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerisation?* 17 de septiembre de 2013. Obtenida de URL: <https://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/The-Future-of-Employment.pdf> . Última consulta el 3 de diciembre de 2017.
- Frías, P. (2014). Compromiso y satisfacción laboral como factores de permanencia de la generación Y. *Tesis para la obtención del grado de Magister, Universidad de Chile*. Obtenida de URL: <http://www.repositorio.uchile.cl/handle/2250/117629> . Última consulta el 5 de abril 2018.
- Fuente de la, C. y Álvarez, M. (2013). *Open Linked Data: La nueva frontera*; en Hofmann, A., Ramírez, A., Bojórquez, J. A. (Coord.). *La promesa del Gobierno Abierto*, pp. 281-302. Obtenida de www.mexicoconectado.gob.mx/images/archivos/LaPromesaDelGobiernoAbierto.pdf . Última consulta el 2 de septiembre de 2017.
- Fundación Telefónica (2019). *Sociedad Digital en España 2018* Obtenida de URL: www.fundaciontelefonica.com/publicaciones. Última consulta el 24 de julio de 2019.
- Gamero, E. (2014). *Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos: El procedimiento administrativo adecuado*. IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Santiago de Compostela, febrero de 2014. Obtenida de URL: www.aepda.es/AEPDAAdjunto-838-Ponencia-del-Prof-Gamero-Casado.aspx . Última consulta el 1 de diciembre de 2017.
- Gandarilla, S. (2016). Derecho a un proceso equitativo: Los procedimientos de impugnación de los actos tributarios. <Versión electrónica obtenida de URL: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4259/9.pdf>> Última consulta el 17 de mayo 2018.
- Ganuza, E. y Francés, F. (2012). *El círculo vicioso de la democracia: los presupuestos participativos a debate*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

- Ganyet, J. M. (2019). Datos fósiles y datos abiertos. *Diario La Vanguardia* de 25 de marzo de 2019, p. 53.
- García, J. C. (2001). Portales de internet: concepto, tipología básica y desarrollo. *El profesional de la información*, v. 10, n. 7-8, pp. 4-13. www.elprofesionalde lainformacion.com/contenidos/2001/julio/2.pdf. Última consulta el 3 de noviembre de 2017.
- García, R. (2012). *La Transparencia en el sector público*. En Blasco, A. (Coord.), *El Derecho Público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo derecho administrativo* (pp. 247-282). Madrid: INAP.
- Garde, J. A. (2017, 5 de agosto). Aeval y su muerte anunciada. *CincoDías*, obtenida de URL: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2017/08/04/midiner-o/1501857354_174399. Última consulta el 10 de agosto de 2018.
- Gasco, M. (2014). Sujeción a criterios de calidad. En 42 voces sobre el gobierno abierto. *Xarxa d'Innovació Pública*, p. 45. Obtenida el 22 de noviembre de 2017 de URL: <http://www.xarxaip.cat/wp/content/uploads/2014/05/42-voce1.pdf>.
- Gay, F. (2006). El salario emocional, clave para reducir el estrés. *Revista Gestión Práctica de Riesgos Laborales*, nº 33, pp. 44-47.
- GESTHA. (2014). *La economía sumergida pasa factura. El avance del fraude en España durante la crisis*. Madrid: GESTHA. Obtenida de URL: www.gestha.es/archivos/actualidad/2014/2014-01-29_INFORME_LaEconomiaSumergidaPasaFactura.pdf. Última consulta el 5 de diciembre de 2017.
- Gil, X. (2016, 24 de noviembre). Los directivos públicos claman por un Estatuto profesional. *Diario elEconomista.es*. Obtenida de URL: www.eleconomista.es/legislacion/noticias/7981476/11/16/Lo-s-directivos-publicos-claman-por-un-Estatuto-profesional.html. Última consulta el 14 de diciembre de 2017.
- Gil, X. (2017, 11 de diciembre). La empresa debe prevenir los conflictos entre los empleados. *Diario elEconomista*, p. 51.

- Gimeno, J. M. (2013). *La modificación de los contratos: límites y derecho aplicable*. Jornada sobre contratación pública, Madrid, 25 de abril de 2013. Obtenida de URL: www.studylib.es/doc/4992457/la-modificacion-de-los-contratos-limites-y-derecho-aplicable/. Última consulta el 1 de diciembre de 2017.
- Gimeno, P. (2011). El fondo de capitalización del despido y su incidencia en el sistema de pensiones. *Temas Laborales*, nº 112/2011, pp.337-364.
- Goenaga, M. (2014). Medidas sociales para combatir el fraude en España. Madrid: Laboratorio de Alternativas. Documento de trabajo 184/2014. Obtenida de URL: www.fundacionalalternativas.org/public/storage/laboratorio_documento_archivos/371dcedd/58cc5313331737c8c08bd6d6e.pdf. Última consulta el 12 de diciembre de 2017.
- Goetz, A. M., Jenkins, R. (2001). Hybrid Forms of Accountability: Citizen Engagement in Institutions of Public Sector Oversight in India. *Public Management Review*, nº 3 (3), pp. 363-383.
- Gómez, C. (2003). Las nuevas formas de comunicación de la administración con el ciudadano. *Anales de Documentación*, v. 6, pp. 109-119.
- Gómez, M. V. (2017, 17 de octubre). ¿Deben cotizar los robots a la Seguridad Social? *Diario El País*. Obtenida de URL: https://elpais.com/economia/2016/10/16/actualidad/1476612103_361082.html. Última consulta el 8 de diciembre de 2017.
- Gómez-Olano, D. (Coord.) et al. (2017). La relación cooperativa en España: Propuestas para un modelo de éxito. *AEDAF*, paper nº 12, junio 2017.
- González, M. J. (1997, 1 de marzo). Bienestar sí, Estado...menos. *Revista de Libros*, nº 3, marzo 1997.
- Gonzalo, M. A. (2015, de 13 de mayo). Así funciona el “flexiworking” de Santander. *Diario CincoDías*. Obtenida de URL: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2015/005/12/mercados/1431452256_130991.html. Última consulta el 3 de diciembre de 2017.

- Gonzalo, M. A. (2017, 4 de mayo). Sabadell ofrece el teletrabajo a unos 5.000 empleados. *Diario CincoDías*. Obtenida de URL: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2017/05/03/companias/14933832890_014401.html . Última consulta el 11 de diciembre de 2017.
- Gore, A. (1993). *The Gore Report on Reinventing Government; From Red Tape to Results, Creating a Government that Works Better and Cost Less*. Report of the National Performance Review. Nueva York: Times Books.
- Gorelli, J., Vílchez, M., Álvarez, M., de Val, A. (2012). *Lecciones de Seguridad Social*. Madrid: Tecnos.
- Gorjón, J. F. (2004). La nueva Ley General Tributaria y su relación con la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en *Doctor Magín Pont Mestres. Tributos y Empresas. Colección Homenajes*. Universitat de Barcelona.
- Gran Bretaña. Departament for Business, Innovation and Skills. (2011). *One-In, One-Out Methodology (OIOO)*. Londres. Obtenida de URL: www.ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/best_practice_report/docs/5.pdf. Última consulta el 1 de septiembre de 2017.
- Guichot, E. (2009). *Publicidad y privacidad de la información administrativa*. Cizur Menor, Navarra: Thomson-Civitas.
- Guichot, E. (2014). La nueva ley de transparencia, un reto para la gestión de las administraciones públicas. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 6, pp. 94-107.
- Guichot, E. (2017). Informe sobre los requisitos de identificación de los solicitantes de acceso a la información pública. <Versión electrónica URL: http://www.consejodetransparencia.es/dam/jcr:977fc69c-b6a9-4df6-90d8-25d5b75993a9/Informe_requisitos_identificacion.pdf> Última consulta el 8 de mayo 2018.

- Gutiérrez, E. (2014). Derecho de acceso a la información pública. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 6 (3-8), pp. 186-196.
- Heras de la, A. (2016). *El teletrabajo en España: un análisis crítico de normas y prácticas*. Madrid: Centro de Estudios Financieros.
- Heras de la, A. (2017). La adscripción del teletrabajador y la representación legal de los trabajadores: una asignatura pendiente. Comentarios a la Sentencia del Tribunal Supremo 379/2017, de 28 de abril. Madrid: *Centro de Estudios Financieros. RTSS.CEF*, 413-414 (agosto-septiembre 2017), pp. 202-207.
- Hernández, P., López, D. (2014). Estructura impositiva y capacidad recaudatoria: un análisis comparado con la UE<versión electrónica https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosOcasionales/14/Fich/doi_406.pdf >. *Documentos Ocasionales*, nº 1406, Banco de España.
- Hidalgo, M. (2017). El síndrome Procusto o por qué despreciamos al que sobresale. *Muhimu*. Obtenido de URL: <https://muhimu.es/comunidad/sindrome-procusto/> . Última consulta el 18 de diciembre de 2017.
- Hierro, F. J. (2011). La movilidad (voluntaria, forzosa...) de los empleados públicos tras la ley 7/2007, de 12 de abril. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº 93, junio 2011, pp. 263-297.
- Hill, B. (2016). Transparencia focalizada. Obtenida el 26 de noviembre de 2016 de URL: www.economia.gob.mx/files/Tema1_Transparencia_Focalizada_Resumen.pdf .
- Hood, C. (1991). A Public Management for all Season? *Public Administration*, 69; pp: 3-19.
- INSS. (2015). *Plan Estratégico del Instituto Nacional de la Seguridad Social 2016-2018*. Madrid, diciembre de 2015.
- Jaeger, P. (2003). The endless wire: e-government as global phenomenon. *Government information quarterly*, v. 20, nº 4, pp. 323-331.

- Jiménez, A., Martínez-Pardo, R. (2013). *La economía sumergida en España*. Fundación de Estudios Financieros, 4. Zaragoza: Cortes de Aragón.
- Jiménez, I. (2015). Una herramienta inútil. Juicios de Residencia y Visitas en la Audiencia de Lima a finales del siglo XVII. *Temas Americanistas*, número 35, pp. 60-87.
- Jiménez, J. F. (2017, 11 de julio). La economía colaborativa no colabora. *Diario elPeriódico*. Obtenida de URL: www.elperiodico.com/es/opinion/20170711/la-economia-colaborativa-no-colabora-6162133 . Última consulta el 2 de diciembre de 2017.
- Jiménez, R. (2017). El empleo público ante la digitalización y la robótica. *Blog La Mirada Institucional*. Obtenida de URL: <https://rafaeljimenezasensio.com/2017/12/02/el-empleo-publico-ante-la-digitalizacion-y-la-robotica/> . Última consulta el 27 de diciembre de 2017.
- Jiménez, S. (2015). ¡Es la frustración, idiota!: el fracaso de la Administración electrónica. Analítica Web Pública: blog. Obtenida el 26 de enero de 2018 de blog.publilitica.es/es-la-frustracion-idiota-el-fracaso-de-la-administracion-electronica/ .
- Jiménez, S. (2015). Las cuatro etapas del branding: adaptación para las Administraciones. Analítica Web Pública: blog. Obtenida el 14 de diciembre de 2017 de blog.publilitica.es/las-cuatro-etapas-del-branding/
- Jiménez, S. (2017). ¿Cómo analizar portales de transparencia? Analítica Web Pública: blog. Obtenida el 15 de noviembre de 2017 de blog.publilitica.es/guía-transparencia/
- Johanson, K., Aronsson, U., Anderson, K. (2002). *Benchmarking of electronic service delivery in the public sector. Executive Report*. Obtenido de www.ec.europa.eu/idabc/servlets/Docae8b.pdf?id=1380 Última consulta el 15 de noviembre de 2017.
- Jörke, D. (2008). Post-democracia en Europa y América Latina. *Revista de Sociología* 22/2008. Universidad de Chile, pp. 141-156. Obtenido de <https://revistadesociologia.uchile.cl/index.php/RDS/article/d>

[ownload/1488/14800/](#) . Última consulta el 5 de agosto de 2018.

- Kaufmann, D., Kaliberda, A. (1996). “Integrating the Unofficial Economy into de Dynamics of Post Socialist Economies: a Framework of Analyses and Evidence”, in “Kaminski, B. (Ed.), Economic Transition in Russia and the New States of Eurasia. M. E. Sharpe, Londres, pp. 81-120.
- Landaluce, E. (2018, 27 de agosto). La lucha contra la corrupción: justicia, televisión y excesos. *Diario El Mundo*, p. 12.
- Lara, P., Martínez, J. A. (2002). Del comercio electrónico a la administración electrónica: tecnologías y metodologías para la gestión de la información. UOC. *El Profesional de la Información* (noviembre-diciembre de 2002), v. 11, nº 6. Obtenido de URL: www.uoc.edu/dt/20204.pdf . Última consulta el 20 de noviembre de 2017.
- Lizcano, J. (2018) Sombras y (algunas) luces. *Diario El País* de 1 de marzo de 2018. <versión electrónica obtenida de URL: <https://elpais.com/elpais/2018/02/27/opinion/1519746268482443.html> . Última consulta el 22 de agosto de 2019>.
- LLop, R. (2012). Agile, un nuevo marco de trabajo para el desarrollo de proyectos. *Revista Visual*, nº 157, p. 12.
- López, J. M. (2017) A vueltas con la renta básica. *Diario El Confidencial* de 25 de julio de 2017. Obtenido de URL: https://blogs.elconfidencial.com/economia/big-data/2017-05-25/debate-renta-basica_1388304/ . Última consulta el 13 de agsto de 2019.
- Manin, B. (1987). On legitimacy and political deliberation. *Political Theorie*,15, 3, pp: 338-368.
- MAP. (2000). *Libro Blanco para la Mejora de los Servicios Públicos*, Capítulo 8, pp. 80-95.
- Martín, J. M. (2017, 1 de marzo). La destrucción de las relaciones laborales. *Diario 20 minutos*. Obtenida de URL: www.20minutos.es/opiniones/jose-moises-martin-carretero-tribuna-destruccion-relaciones-laborales-2972346/ . Última consulta el 8 de diciembre de 2017.

- Martín, J. M. (2017, 20 de diciembre). Empleos del siglo XXI o del siglo XIX. *Diario 20 minutos*, p. 16.
- Martín, M. I. (2006). *Los derechos de reunión, asociación y petición*. En Sánchez, S. (Coord.), Goig, J. M., Martín, M. I., Reviriego, F., Salvador, M., Serrano, M. I., Dogmática y práctica de los derechos fundamentales (p. 328). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Martín, P. y Martín, S. (2013). *Excelencia operativa en la Administración Pública. Creando valor público*. Guía para la implantación de la gestión basada en procesos en la Administración Pública. Madrid: INAP.
- Martínez, J. A., Lara-Navarra, P., Beltrán, P. (2006). La influencia de la sociedad del conocimiento en la modernización de la Administración Pública. *Uoacpapers, Revista sobre la Sociedad del Conocimiento*, nº 3, pp. 1-7
- Martínez, J. A. (2007). *La gestión del conocimiento en la Administración electrónica*. Madrid: Arco Libros.
- Martínez, J. L. (2017, 23 de agosto)). El trabajo en la economía digital. *Diario ABC*, p: 3.
- Mateos, M. (2017, 6 de julio). El “job hopping”, una práctica que engancha al empleo. *Diario Expansión*. Obtenia de URL: www.expansion.com/empreendedor-empleo/empleo/2017/07/06/595e7f37e2704e65358645ad.html . Última consulta el p de diciembre de 2017.
- Méndez, M. (2015). Tesis doctoral: *La transparencia pública en España analizada desde el Derecho a la Información: la relevancia del poder democrático y relacional para una economía digital en la reutilización de datos*. Universidad de Burgos.
- Mercader, J. R. (2017). *El futuro del trabajo en la era de la digitalización y la robótica*. Madrid: Tirant lo Blanch.
- Milner, H. (2010). *The Internet Generation: Engaged Citizens or Political Dropouts*. Medford, MA: Tufts University Press, pp: 294.
- Mondragón, J. (2005). Nuevos instrumentos de gestión pública y participación ciudadana. *Mediatika*, 11, 2005, pp. 11-21. URL:

www.euskomedia.org/PDFAnlt/mediatika/11/11011021.pdf

Última consulta el 15 de noviembre de 2017.

- Moreno, C. (2017). Empleo Público y dispersión normativa. *El Asterisco*, 11 de marzo de 2017 <Versión electrónica URL: <https://www.elasterisco.es/empleo-publico-dispersion-normativa/>> Última consulta el 24 de mayo 2018.
- Moreno, L., Sarasa, S. (1992). Génesis y desarrollo del Estado de Bienestar en España. *Instituto de Estudios Sociales Avanzados*, documento de trabajo 92-13.
- Mulgan, R. (2000). Accountability: An Ever Expanding Concept? *Public Administration Review*, nº 78 (3), pp. 555-573.
- Naessens, H. (2010). *Ética pública y transparencia*. Congreso Internacional 1810-2010: 200 años de Iberoamérica, pp. 212-2130. URL: <https://halshs.archives.ouvertes.fr/halshs-00531532/documents> . Última consulta el 2 de noviembre de 2017.
- Niesen, J. (2006). The 90-9-1 Rule for Participation Inequality in Social Media and Online Communities. *NN/g Nielsen Norman Group* URL: <https://www.nngroup.com/articles/participation-inequality/>
- Nuet, J. J. (2015). El rotundo fracaso de una Ley de Transparencia que nació muerta. *Revista Española de Transparencia*, 1 (Segundo semestre de 2015), pp. 12-13.
- Obeso, C. (2017, 13 de diciembre). La supuesta neutralidad de la revolución tecnológica. *Diario El Periódico*, p. 30.
- OCDE (1996). *La Administración al servicio del público*. Madrid: Ministerio de Administración Pública.
- OCDE (2014). *España: de la Reforma de la Administración a la Mejora Continua. Informe de la OCDE sobre la gobernanza pública en España*. Madrid: INAP.
- OCDE (2019). *How's Life in the Digital Age?: Opportunities and Risks of the Digital Transformation for Peoples's Well-being*, OECD Publishing, Paris. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264311800-en>. última consulta el 12 de agosto de 2019.

- Olier, E. (2017, 3 de marzo). Robots, ¿Seguridad Social y pensión? *Diario El Economista*. Obtenida de URL: www.eleconomista.es/firmas/noticias/8195026/03/17/Robot-s-Seguridad-Social-y-pension.html . Última consulta el 8 de diciembre de 2017.
- Olmeda, J. A. (1999). *Ciencia de la Administración*. UNED.
- Olmedo, M. (2014). La ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno. *Diario La Ley*, nº 8237, 2014.
- OSCE (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa. Oficina del Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación). (2012). *Comentarios al anteproyecto de ley española de transparencia, acceso a la información y buen gobierno*, p.2. Obtenida el 24 de noviembre de 2017, de URL: <http://www.osce.org/fom/89577> .
- Pagola, J. (2017, 26 de febrero). Servicios a la persona, el principal caladero de empleo permanece aún sumergido. *Diario ABC*. Obtenida de URL: www.abec.es/economia/abci-servicios-persona-principal-caladero-empleo-permanece-sumergido-201702260150_noticia.html . Última consulta el 8 de diciembre de 2017.
- Pardo, H. (2012). *Nociones básicas alrededor de la web 2.0*. Planeta Web 2.0. Inteligencia colectiva o medios fast food, pp. 27-42. URL: www.ict.edu.ar/renovacion/WP-content/uploads/2012/03/Planeta_web_2.0.Cap_1.pdf Última consulta el 17 de noviembre de 2017.
- Pardo, T. (2000). Realizing the Promise of Digital Government: It's More than Building a Web Site. *Center for Technology in Government. iMP*, octubre 2000. URL: https://www.ctg.albany.edu/publications/journals/realizing_the_promise/realizing_the_promise.pdf. Última consulta el 15 de noviembre de 2017.
- Pacual, R. (2017, 26 de mayo). Más contras que pros para la renta básica universal. *Diario Cinco Días*. Obtenida de URL: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2017/05/25/midinero/1495724028_613442.html . Última consulta el 8 de diciembre de 2017.

- Pascual, R. (2018, 20 de junio). Destapar la cotización costaría más de 4.400 millones a empresas y empleados. *Diario Cinco Días*. Obtenida de URL: https://cincodias.elpais.com/2018/06/20/midinero/1529471450_225432.html . Última consulta el 3 de octubre de 2018.
- Pereira, M. J. (2016, 22 de mayo). En nombre propio: Federico Pistono. *Diario ABC de Sevilla*, pp. 34-35
- Prats, J. (2010). *Derecho al buen gobierno*. La reforma de la Administración General del Estado: Biblioteca sector público, PWC. Colección empresarial. Madrid: LID Editorial Empresarial. 1ª edición: junio 2010.
- Puig, M., Martínez, A. (2008). *La responsabilidad social de la Administración. Un reto para el siglo XXI*. Diputació Barcelona. Xarxa de municipis. Colección Estudios. Febrero 2008.
- PWC. (2015). *Administración 2033. La Administración invisible*. PWC. Obtenida de URL: www.pwc.es/es/publicaciones/espana-2033/assets/informe-administracion-invisible.pdf . Última consulta el 18 de diciembre de 2017.
- Quintero, M. G. (2008). La Seguridad Social en España. Evolución histórica. <versión electrónica: ocw.uc3m.es/derecho-social-e-internacional-privado/derecho-de-la-seguridad-social/lecturas/evolucionhistorica.pdf> Última consulta el 14 de marzo 2018.
- Ramió, C. (2004). Ponencia: E-administración y nuevos modelos de gestión pública: una propuesta de decálogo normativo. *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 70, 2004, pp. 321-338. Obtenido en URL: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1142125>. Última consulta el 15 de noviembre de 2017.
- Ramió, C. (2017, 7 de agosto). ¿Cómo el E-gobierno puede favorecer la lucha contra la corrupción sin caer en el pozo de una mayor burocratización? *El blog de espúblico*. Obtenida de URL: www.administracionpublica.com/como-el-gobierno-puede-favorecer-la-lucha-contr-la-corrupcion-sin-caer-en-el-pozo-de-una-mayor-burocratizacion/ Última consulta el 16 de noviembre de 2017.

- Ramió, C. (2017, septiembre). Los nuevos principios de un modelo de gestión de empleo público para una Administración Pública sostenible y contingente. <versión electrónica: www.uvigo.gal/eventos/wp-content/uploads/2017/09/Ramió-working-paper-GIGAPP.pdf . Última consulta el 4 de febrero de 2019.
- Ramió, C. (2017, 10 de noviembre). Se acerca la revolución tecnológica en la Administración Pública (II). *El blog de espúblico*. Obtenida de URL: www.administracionpublica.com/se-acerca-la-revolucion-de-la-robotica-en-la-administracion-publica-ii/ . Última consulta el 30 de diciembre de 2017.
- Ramió, C. (2017, 11 de julio). Una Administración Pública obsoleta. *Diario El País*. Obtenida de URL: https://elpais.com/elpais/2017/07/08/opinion/1499529337_276630.html . Última consulta el 28 de mayo 2018.
- Ramió, C.(2018, 12 de marzo). Las imposturas de la Administración. *Diario El País*. Obtenida de URL: https://elpais.com/elpais/2018/03/09/opinion/1520624872_259095.html . Última consulta el 28 de mayo 2018.
- Ramírez, A. V. (2013). Presente y futuro del Gobierno Abierto. *Revista TELOS*, nº 94, enero-abril, pp. 84-86.
- Ramírez, B. (2016, 19 de agosto). Empleo vuelve a encargar a una consultora privada el nuevo modelo de lucha contra el fraude laboral. *Diario infoLibre*. Obtenida de URL: https://www.infolibre.es/noticias/economia/2016/08/20/empleo_vuelve_encargar_una_consultora_privada_nuevo_modelo_lucha_contra_fraude_laboral_53654_1011.html . Última consulta el 18 de diciembre de 2017.
- Ramonet, I. (1998). *La tiranía de la comunicación*. Madrid: Debate
- Ramos, I. (2005). *Blogs políticas y democracia participativa en España*. VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno. URL: [www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_07/area01/GTO3/RAMOS-VIELBA-irene\(Workshop-in-Political-Theory-and-Policy.pdf](http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_07/area01/GTO3/RAMOS-VIELBA-irene(Workshop-in-Political-Theory-and-Policy.pdf) . Última consulta el 21 de noviembre de 2017.

- Ramos, A. y Ramos, M. J. (2014). *Aplicaciones web*. Madrid: Ediciones Paraninfo.
- Ries, E. (2011). *El método Lean Startup*. Barcelona: Deusto.
- Ríos de los, N. y Ortiz, A. (2013). *Gobierno Abierto, la experiencia del País Vasco*; en Hofmann, A., Ramírez, A., Bojórquez, J. A. (Coord.). *La Promesa del Gobierno Abierto*, pp. 491-504. Obtenida de www.mexicoconectado.gob.mx/images/archivos/LaPromesadelGobiernoAbierto.pdf . Última consulta el 10 de octubre de 2017.
- Robles, J. M., Molina, O., de Marco, S. (2012). *Participación política digital y brecha digital política en España. Un estudio de las desigualdades digitales*. Arbor. Ciencia Pensamiento y Cultura. Vol. 188-756 julio-agosto (2012), pp. 795-810.
- Rodríguez, F. (2015). La sostenibilidad de la gestión de documentos en la transformación digital de las organizaciones. *Revista Tábula*, nº 19, pp. 267-279.
- Ruibal, L. (2010). Experiencia internacional sobre medidas de reorganización de las administraciones tributarias en la lucha contra el fraude fiscal. *Crónica Tributaria*, 134, pp. 143-178
- Sagardoy, J. A. (2017, 24 de enero). El robot, ¿un compañero de trabajo? *Diario ABC*, p. 3.
- Salgado, R. (2017, 7 de mayo). ¿Deberían cotizar? *Diario La Razón*. Obtenida de URL: www.larazon.es/sociedad/deberian-cotizar-FN15098915 . Última consulta el 3 de diciembre de 2017.
- Salvador, M. (2007). Ponencia: *La dimensión interna del gobierno electrónico y el impacto de la e-Administración en la gestión de los recursos humanos. ¿Están cambiando las reglas del juego?* VIII Congreso de de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración. Política para un mundo en cambio. Valencia. http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_o8/area5/GT-15/SALVADOR-MIGUEL.pdf .
- Salvador, M. (2012). E-Gobierno y cambio institucional: el impulso a la transversalidad en la Administración Pública. *Revista de Gestión Pública*, v. 1, nº. 2, julio-diciembre 2012,

pp. 217-236. URL: www.revistadegestionpublica.cl/Vol_1_No_2/Salvador.pdf .
Última consulta el 1 de noviembre de 2017.

- Sánchez, J. J. (2001). *La Administración Pública como ciencia. Su objeto y estudio*. Instituto de Administración Pública del Estado de México: Plaza y Valdés.
- Sánchez de Diego M. (2010). Una nueva libertad de expresión para una nueva sociedad. *Diálogos de la Comunicación. Revista de la Federación Latinoamericana de Facultades de Comunicación Social*, 82(9-12), p. 17.
- Sánchez de Diego, M. (2014). Transparencia y acceso a la información pública desde una perspectiva constitucional. *Revista de Derecho Político e Historia Constitucional*, 1, pp. 30-55.
- Sandri, P. (2017, 18 de septiembre). La economía sumergida aún supone un quinto de la actividad en España. *Diario La Vanguardia*. Obtenida de URL: www.lavanguardia.com/economia/20170918/431379509301/economia-sumergida-espana-actividad-economica.html .
Última consulta el 10 de octubre de 2017.
- Sandri, P. (2017, 25 de julio). La OCDE insta a experimentar la renta básica pero duda de su eficacia. *Diario La Vanguardia*. Obtenida de URL: www.lavanguardia.com/edicion-impres/20170525/422889591683/la-ocde-insta-a-experimentar-la-renta-basica-pero-dud-de-su-eficacia.html .
Última consulta el 11 de diciembre de 2017.
- Sartori, G. (1992). *Elementos de Teoría Política*. Madrid: Alianza. <Formato electrónico URL: <https://es.scribd.com/document/241991200/Elementos-teoria-politica-Giovanni-Sartori> . Última consulta: 9 de mayo 2018.
- Sartori, G. (1998). *Homo videns. La sociedad teledirigida*. Taurus <Versión electrónica URL: www.centromemoria.gob.co/wp-content/uploads/2013/11/Homo_Videns_La_sociedad_teledirigida.pdf> Última consulta el 8 de mayo 2018.
- Schneider, F. (2015). Size and Development of de Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2015: Different Development. Obtenida de URL:

www.eco.jku.at/members/Schneider/files/publications/2015/ShadEcEurope31.pdf . Última consulta el 26 de noviembre de 2016.

- Sebastián, M. (2017, 22 de noviembre). Renta mínima, renta básica: ¿La pobreza o la desigualdad? *Lainformación*. <versión electrónica URL: <https://www.lainformacion.com/opinion/miguel-sebastian/renta-minima-renta-basica-la-pobreza-o-la-desigualdad/6337322> > . Última consulta el 7 de febrero de 2019.
- Serrano, A. (2016). La mesa de trabajo ha muerto, ilarga vida a la oficina del futuro! *Diario El Confidencial*. Obtenida de URL: https://blog.elconfidencial.com/economia/tribuna/2016-02-19/la-mesa-de-trabajo-ha-muerto-larga-vida-a-la-oficina-del-futuro_1154672/ . Última consulta el 5 de abril 2018.
- Sevilla, F. (2006). La universalización de la atención sanitaria. Sistema Nacional de Salud y Seguridad Social. < versión electrónica: www.seg-social.es/prdioo/groups/public/documents/binario/51587.pdf > Última consulta el 13 de marzo de 2018.
- Sevilla, J. (2018, 28 de enero). Pensiones: datos e ideología. *Diario El Mundo*. Obtenida de URL: www.elmundo.es/economía/2018/01/28/5a6b1fbc268e3ee4088b45cd.html . Última consulta el 29 de mayo 2018.
- Silcock, R. (2001). What is e-Government? *Hansard Society Parliamentary Government 2001. Parliamentary Affairs* (2001), 54, pp. 88-101.
- Silva, S. (2013). Evolución de la web desde 1.0 a la 5.0. Obtenida en <https://es.slideshare.net/silsillive/evolucion-de-la-web-desde-1> . Última consulta el 30 de septiembre de 2017.
- Sorman, G. (2017, 11 de diciembre). ¿Va a desaparecer el trabajo? *Diario ABC*, p. 5.
- Soto, J. A. (2019). Esfuerzo fiscal y economía sumergida. <versión electrónica obtenida de URL: <https://civismo.org/esfuerzo-fiscal-y-economia-sumergida/> . Última consulta el 14 de agosto de 2019.

- Subirats, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficiencia de la Administración*. Madrid. INAP.
- Subirats, J. (2011). *Otra sociedad ¿otra política? De “no nos representan” a la democracia de lo común*. Barcelona: Icaria editorial, SA.
- Toledano, J. M., Guimarães, J., Illaín, C., Farber, V. (2008). *Buenas prácticas en la cooperación para el desarrollo. Rendición de cuentas y transparencia*. Madrid: Libros de la Catarata.
- Torres, J. (2019). La renta Básica. ¿Qué es, cuántos tipos hay, cómo se financia y qué efectos tiene? Barcelona: Ediciones Deusto.
- Toscano, F. (2017). La nueva regulación de los Convenios administrativos en la ley 40/2015 de régimen jurídico del sector público. *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 45, 2017.
- Transparencia Internacional España. (2015). Recomendaciones y consideraciones de Transparencia Internacional España al Reglamento de desarrollo de la Ley de Transparencia. Obtenida de URL: transparencia.org.es/wp-content/uploads/2015/07/recomendaciones_tie_reglamento_ley_transparencia.pdf. Última consulta el 30 de noviembre de 2017.
- Triunfo del, A. et al. (2010). Concepción del entorno de trabajo. Guía de criterios de diseño para los espacios administrativos de la UNED. UNED <versión electrónica: <http://portal.uned.es/pls/portal/url/ITEM/9D3964A0FA27667FEO40660A347031FC> . Última consulta el 5 de abril 2018.
- Troncoso, A. (Coord.). *Transparencia administrativa y protección de datos personales*. V Encuentro entre Agencias Autonómicas de Protección de Datos Personales (pp.23-188). Madrid: Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid.
- UGT (2015). *La brecha digital en España. Estudio sobre la desigualdad postergada*. URL: http://www.ugt.es/Publicaciones/BRECHADIGITAL_WEB.pdf . Última consulta el 13 de noviembre de 2017.

- Valenzuela, I. (2011). *La administración electrónica en el ámbito tributario local. Desde la oficina tributaria virtual a la informática decisional*. Granada: CEMCI.
- Valenzuela, R. E. (2015). La transparencia colaborativa: una herramienta para un gobierno abierto. *Revista Buen Gobierno*, 18, pp. 66-82.
- Valmaña, A. (2012). La doctrina jurisprudencial del levantamiento del velo societario. *Lefebvre-El Derecho*. Obtenida de URL: www.elderecho.com/mercantil/doctrina-jurisprudencial-levantamiento-velo-societario_11_370180002.html/ . Última consulta el 7 de diciembre de 2017.
- Valverde, M. (2019, 18 de marzo). El cuento de la productividad de los funcionarios. *Diario Expansión*, p. 20.
- Vélez, A. M. (2011). Un recorrido hacia la Responsabilidad Social Corporativa. *Revista de Ciencias Estratégicas*, vol. 19, n° 25, enero-junio, pp. 55-74. Universidad Pontificia Bolivariana. Medellín. Colombia.
- Vera, L. (2014, 29 de octubre). La oficina ideal: 14 m² por empleado. *Diario CincoDías*. Obtenida de URL: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2014/10/28/pyme/14_14500383_553511.html . Última consulta el 12 de diciembre de 2017.
- Vicente, J. M. (2016, 31 de octubre). Cuidado con los planes de pensiones conservadores. *Diario CincoDías*. Obtenida de URL: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2016/10/28/mercado-s/1477665315_828302.html . Última consulta el 3 de diciembre de 2017.
- Vidal, J. (2016, 6 de enero). Reforma de la Administración o solo recorte. *Diario El País*. URL: https://elpais.com/economia/2016/01/06/actualidad/1452115182_063707.html
- Vigil, A. (2017, 21 de abril). Desafíos legales de incorporar Millennials” a la plantilla. *Diario Expansión*. Obtenida URL: www.expansion.com/juridico/actualidad-tendencia/2016/04/21/571921de46163f2b118b45ee.html . Última consulta el 11 de diciembre de 2017.

- Villalba, A. (2017). El teletrabajo en las Administraciones Públicas. *Lan harremanak: Revista de relaciones laborales*, nº 36, 2017, pp. 216-246.
- Villoria, M. (2007). Ética postconvencional e instituciones en el servicio público. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 117, enero-marzo 2007, pp: 109-142.
- Villoria, M. (2012). Transparencia y valor de la transparencia. Marco conceptual. *Fundación Democracia y Gobierno Local*. Publicación Digital 2/12, pp: 7-27. Obtenida el 8 de noviembre de 2017 de www.gobiernolocal.org/docs/publicaciones/transparencia_publicaciones2.pdf
- Villoria, M. (2013). *El gobierno abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo*; en Hofmann, A., Ramírez, A., Bojorquez, J. A. (Coord.). *La Promesa del Gobierno Abierto*, pp. 69-100. Obtenida de www.mexicoconectado.gob.mx/images/archivos/LaPromesa-delGobiernoAbierto.pdf. Última consulta el 17 de noviembre de 2017.
- Villoria, M. (2015). La transparencia como política pública en España: algunas reflexiones. *Eunomía. Revista de Cultura de la Legalidad*, nº 7; septiembre 2014-febrero 2015, pp. 85-103.
- Villoria, M. (2015). El largo camino hacia la transparencia de los ayuntamientos españoles. *El consultor de los ayuntamientos y de los juzgados. Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, 18, pp. 1983-2001.
- Wences, M. I. (2010). *La cultura de la legalidad: instituciones, procesos y estructuras*. Madrid: Editorial La Catarata.
- Whitson, T., Davis, L. (2001). Best practices in electronic government: Comprehensive electronic information dissemination for science and technology. *Government Information Quarterly*, 18 (2001), pp. 79-91.
- Wilenski, H. (1975). *The Welfare State and Equality: Structural and ideological roots of Public Expenditure*. Berkeley: University of California Press.

- Williams, C., Renooy, P. (2014). *Flexibilidad en el trabajo 2014*. Randstad. Obtenida de URL: https://research.randstad.es/wp-content/uploads/2015/12/ran-informe-flexibility_A4-espanol-ok.pdf . Última consulta el 5 de diciembre de 2017.
- Vinagre, C. (2017, 1 de agosto). Antigüedad y distancia darán ventaja a los funcionarios que opten por el teletrabajo. *Diario Hoy*. Obtenida de URL: www.hoy.es/extremadura/antiguedad-distancia-daran-20170801220530-n.html . Última consulta el 10 de diciembre de 2017.
- Zapico, E. (2013). *El control por resultados en la gestión pública desde la perspectiva ciudadana*. En Palomar, A. y Garcés, M. (Dir.), La gestión de los fondos públicos (pp.331-356). Navarra: Thomson Reuters-Aranzadi.

APÉNDICE I:

Conjunto de datos totales de la encuesta a la ciudadanía.

A. DATOS DE LA PERSONA ENCUESTADA.

1. Sexo.

Hombres:	48 (42,47 %)
Mujeres:	65 (57,52 %)

2. Rango edades.

16-20:	3,22%
21-30:	15,32 %
31-40:	14,51 %
41-50:	23,38 %
51-60:	29,03 %
61-70:	10,48 %
71-80:	3,22 %
81-90:	0,80 %

3. Nivel de estudios.

No tiene:	4,95 %
Primarios:	14,85 %
Secundarios:	33,66 %
Superiores:	46,53 %

4. Actividad laboral.

Profesional colegiado:	10,61 %
Empresario/Autónomo:	8,84 %
Trabajador por cuenta ajena:	60,17 %
Pensionista:	7,96 %
Desempleado:	11,61 %

A. TRANSPARENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN.

1. *Transparencia y apertura de datos de los empleados públicos en la asistencia presencial (0: Nada transparente; 5: Muy transparente).*

0:	6,48 %
1:	1,85 %
2:	10,18 %
3:	33,33 %
4:	20,37 %
5:	27,77 %

2. Veracidad de la información: el Gobierno afirma que las pensiones están totalmente garantizadas en el futuro (0: Totalmente incierto; 5: Totalmente cierto).

0:	26,52 %
1:	14,41 %
2:	21,62 %
3:	20,32 %
4:	4,50 %
5:	12,61 %

3. *Conocimiento de la web de la Seguridad Social.*

Sí:	77,67 %
No:	22,32 %

4. *Realización de algún trámite mediante la Sede Electrónica.*

Sí:	65,17 %
No:	34,82 %

5. *Dificultad de la Sede Electrónica (0: Muy difícil; 5: Muy fácil).*

0:	0 %
1:	1,40 %
2:	7,04 %

3: 30,98 %

4: 36,61 %

5: 23,94 %

6. Conocimiento del Portal de la Transparencia estatal.

Sí: 16,96 %

No: 83,03 %

7. Datos consultados.

Institucionales: 19,04 %

Normativa: 61,90 %

Contratos, convenios y subvenciones:
19,04 %

Presupuestos, fiscalización e informes: 0 %

8. Consulta de la cartelería expuesta en la oficina.

Sí: 47,78 %

No: 52,21 %

C. PERCEPCIÓN DEL FRAUDE EN LA SEGURIDAD SOCIAL.

1 Percepción de existencia de fraude (0: No hay fraude; 5: Mucho fraude).

0: 2,65 %

1: 1,76 %

2: 7,07 %

3: 25,66 %

4: 27,43 %

5: 35,39 %.

2. Dónde hay mayor fraude.

Trabajadores no dados de alta: 30,60 %

Trabajadores dados de alta si trabajar para cobrar
desempleo después: 16,39 %

Desempleados que trabajan sin declararlo:
25,68 %

Realización de más horas que las contratadas:
27,32 %

3. Conocimiento de personas del entorno que defraudan.

Sí: 64,28 %

No: 35,71 %

4. Percepción de la posibilidad de ser inspeccionado/sancionado si se defrauda.

Sí: 44,24 %

No: 55,75 %

5. Percepción de la eficacia de la Administración contra el fraude (0: Nada eficaz; 5: Muy eficaz).

0: 10,61 %

1: 9,73 %

2: 31,85 %

3: 30,08 %

4: 8,84 %

5: 8,84 %

D. ATENCIÓN RECIBIDA EN LA OFICINA.

1. Solicitud de documentos que ya se han aportado o tiene la Administración en su poder.

Sí: 46,42 %

No: 53,57 %

2. Conocimiento del derecho de asistencia en los trámites telemáticos.

Sí: 49,09 %

No: 50,90 %

3. Ayuda en la realización de trámites telemáticos si se precisa.

Sí: 72,11 %

No: 27,88 %

4. Satisfacción con la atención recibida (0: Pésima atención; 5: Excelente atención).

0:	0 %
1:	1,86 %
2:	4,67 %
3:	24,29 %
4:	28,03 %
5:	41,12 %

5. Valoración del sistema de Seguridad Social (0: Pésimo; 5: Excelente).

0:	0,91 %
1:	5,50 %
2:	10,09 %
3:	39,44 %
4:	29,35 %
5:	13,81 %

Datos de profesionales colegiados:

B. TRANSPARENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN.

1. Transparencia y apertura de datos de los empleados públicos en la asistencia presencial (0: Nada transparente; 5: Muy transparente).

0:	0 %
1:	0 %
2:	20 %
3:	6,60 %
4:	20 %
5:	53,33 %

2. Veracidad de la información: el Gobierno afirma que las pensiones están totalmente garantizadas en el futuro (0: Totalmente incierto; 5: Totalmente cierto).

0:	28,57 %
1:	14,28 %
2:	28,57 %
3:	14,28 %
4:	0 %
5:	14,28 %

3. Conocimiento de la web de la Seguridad Social.

Sí:	92,85 %
No:	7,14 %

4. Realización de algún trámite mediante la Sede Electrónica.

Sí:	78,57 %
No:	21,42 %

5. Dificultad de la Sede Electrónica (0: Muy difícil; 5: Muy fácil).

0:	0 %
1:	0 %
2:	9,09 %
3:	36,36 %
4:	18,18 %
5:	36,36 %

6. Conocimiento del Portal de la Transparencia estatal.

Sí:	14,28 %
No:	85,71 %

7. Datos consultados.

Institucionales:	0 %
Normativa:	75 %
Contratos, convenios y subvenciones:	25 %
Presupuestos, fiscalización e informes:	0 %

8. Consulta de la cartelería expuesta en la oficina.

Sí: 57,14 %

No: 42,85 %

B. PERCEPCIÓN DEL FRAUDE EN LA SEGURIDAD SOCIAL.

1. Percepción de la existencia de fraude (0: No hay fraude; 1: Mucho fraude)

0: 0%

1: 0 %

2: 0 %

3: 28,57 %

4: 50 %

5: 21,42 %

2. Dónde hay mayor fraude.

Trabajadores no dados de alta: 36,36 %

Trabajadores dados de alta sin trabajar para cobrar desempleo después: 22,72 %

Desempleados que trabajan sin declararlo: 18,18 %

Realización de más horas que las contratadas: 22,72 %

3. Conocimiento de las personas del entorno que defraudan.

Sí: 71,42 %

No: 28,57 %

4. Percepción de la posibilidad de ser inspeccionado/sancionado si se defrauda.

Sí: 42,85 %

No: 57,14 %

5. Percepción de la eficacia de la Administración contra el fraude (0: Nada eficaz; 5: Muy eficaz).

0: 7,14 %

1: 14,28 %

2: 28,57 %

3:	21,42 %
4:	14,28 %
5:	14,28 %

D. ATENCIÓN RECIBIDA EN LA OFICINA.

1. Solicitud de documentos que ya se han aportado o tiene la Administración en su poder.

Sí:	46,15 %
No:	53,84 %

2. Conocimiento del derecho de asistencia en los trámites telemáticos.

Sí:	69,23 %
No:	30,76 %

3. Ayuda en la realización de trámites telemáticos si se precisa.

Sí:	81,80 %
No:	18,10 %

4. Satisfacción con la atención recibida (0: Pésima atención; 5: Excelente atención).

0:	0 %
1:	7,60 %
2:	7,86 %
3:	15,38 %
4:	23 %
5:	46,15 %

5. Valoración del sistema de Seguridad Social (0: Pésimo; 5: Excelente).

0:	0 %
1:	7,6 %
2:	7,6 %
3:	38,46 %
4:	30,76 %

5: 15,38 %

Datos de personas con estudios superiores.

B. TRANSPARENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN.

1. Transparencia y apertura de datos de los empleados públicos en la asistencia presencial (0: Nada transparente; 5: Muy transparente).

0: 1,80 %
1: 1,80 %
2: 14,50 %
3: 30,90 %
4: 23,60 %
5: 27,20 %

2. Veracidad de la información: el Gobierno afirma que las pensiones están totalmente garantizadas en el futuro (0: Totalmente incierto; 5: Totalmente cierto).

0: 29 %
1: 16,30 %
2: 21,80 %
3: 21,80 %
4: 1,80 %
5: 9 %

3. Conocimiento de la web de la Seguridad Social.

Sí: 94,50 %
No: 5,40 %

4. Realización de algún trámite mediante la Sede Electrónica.

Sí: 78,10 %
No: 21,80 %

5. Dificultad de la Sede Electrónica (0: Muy difícil; 5: Muy fácil).

0:	0 %
1:	2,30 %
2:	7,10 %
3:	33,30 %
4:	40,40 %
5:	16,60 %

6. Conocimiento del Portal de la Transparencia estatal.

Sí:	20 %
No:	80 %

7. Datos consultados.

Institucionales:	21,40 %
Normativa:	57,10 %
Contratos, convenios y subvenciones:	21,40 %
Presupuestos, fiscalización e informes:	0 %

8. Consulta de la cartelería expuesta en la oficina.

Sí:	54,50 %
No:	45,40 %

C. PERCEPCIÓN DEL FRAUDE EN LA SEGURIDAD SOCIAL.

1. Percepción de la existencia de fraude (0: No hay fraude; 5: Mucho fraude).

0:	3,70 %
1:	0 %
2:	5,50 %
3:	31,40 %
4:	37 %
5:	22,20 %

2. Dónde hay mayor fraude.

Trabajadores no dados de alta): 34 %

Trabajadores dados de alta sin trabajar para cobrar desempleo después): 14,20 %

Desempleados que trabajan sin declararlo:
21,90 %

Realización de más horas que las contratadas:
29,60 %

3. Conocimiento de las personas del entorno que defraudan.

Sí: 65,40 %

No: 34,50 %

4. Percepción de la posibilidad de ser inspeccionado/sancionado si se defrauda.

Sí: 36,30 %

No: 63,60 %

5. Percepción de la eficacia de la Administración contra el fraude (0: Nada eficaz; 5: Muy eficaz).

0: 7,50 %

1: 11,30 %

2: 33,90 %

3: 30,10 %

4: 9,40 %

5: 7,50 %

D. ATENCIÓN RECIBIDA EN LA OFICINA.

1. Solicitud de documentos que ya se han aportado o tiene la Administración en su poder.

Sí: 44,40 %

No: 55,50 %

2. Conocimiento del derecho de asistencia en los trámites telemáticos.

Sí: 53,70 %

No: 46,29 %

3. Ayuda en la realización de trámites telemáticos si se precisa.

Sí: 72 %

No: 28 %

4. Satisfacción con la atención recibida (0: Pésima atención; 5: Excelente atención).

0: 0 %

1: 1,80 %

2: 3,70 %

3: 22,20 %

4: 29,60 %

5: 42,50 %

5. Valoración del sistema de Seguridad Social (0: Pésimo; 5: Excelente).

0: 1,85 %

1: 5,50 %

2: 5,70 %

3: 37 %

4: 38,80 %

5: 11,10 %

Datos de personas sin estudios o sólo estudios primarios.

B. TRANSPARENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN.

1. Transparencia y apertura de datos de los empleados públicos en la asistencia presencial (0: Nada transparente; 5: Muy transparente).

0: 11,70 %

1: 11,70 %

2: 5,80 %

3: 35,20 %

4: 5,80 %

5: 29,40 %

2. Veracidad de la información: el Gobierno afirma que las pensiones están totalmente garantizadas en el futuro (0: Totalmente incierto; 5: Totalmente cierto).

0: 41,10 %

1: 11,70 %

2: 11,70 %

3: 17,60 %

4: 0 %

5: 17,60 %

3. Conocimiento de la web de la Seguridad Social.

Sí: 17,64 %

No: 82,35 %

4. Realización del algún trámite mediante la Sede Electrónica.

Sí: 17,64 %

No: 82,35 %

5. Dificultad de la Sede Electrónica (0: Muy difícil; 5: Muy fácil).

0: 28,50 %

1: 0 %

2: 14,20 %

3: 14,20 %

4: 28,50 %

5: 14,20 %

6. Conocimiento del Portal de la Transparencia Estatal.

Sí: 5,88 %

No: 94,11 %

7. Datos consultados.

Institucionales: 0 %

Normativa: 100 %

Contratos, convenios y subvenciones: 0%

Presupuestos, fiscalización e informes: 0%

8. Consulta de la cartelería expuesta en la oficina.

Sí: 41,17 %

No: 58,82 %

C) PERCEPCIÓN DEL FRAUDE EN LA SEGURIDAD SOCIAL.

1. Percepción de la existencia de fraude (0: No hay fraude; 5: Mucho fraude).

0: 0 %

1: 5,88 %

2: 0 %

3: 17,64 %

4: 11,76 %

5: 64,70 %

2. Dónde hay mayor fraude.

Trabajadores no dados de alta: 26,66 %

Trabajadores dados de alta sin trabajar para cobrar después desempleo): 16,66 %

Desempleados que trabajan sin declararlo: 30 %

Realización de más horas que las contratadas): 23,33 %

3. Conocimiento de las personas del entorno que defraudan.

Sí: 66,66 %

No: 33,33 %

4. Percepción de la posibilidad de ser inspeccionado/sancionado si se defrauda.

Sí: 50 %

No: 50 %

5. Percepción de la eficacia de la Administración contra el fraude (0: Nada eficaz; 5: Muy eficaz).

0:	22,20 %
1:	11,10 %
2:	22,20 %
3:	33,30 %
4:	5,50 %
5:	5,50 %

D. ATENCIÓN RECIBIDA EN LA OFICINA.

1. Solicitud de documentos que ya se han aportado o tiene la Administración en su poder.

Sí:	52,90 %
No:	47 %

2. Conocimiento del derecho de asistencia en los trámites telemáticos.

Sí:	17,60 %
No:	82,30 %

3. Ayuda en la realización de trámites telemáticos si se precisa.

Sí:	53,30 %
No:	46,60 %

4. Satisfacción con la atención recibida (0: Pésima atención); 5: Excelente atención).

0:	0 %
1:	6,66 %
2:	13,33 %
3:	33,33 %
4:	6,66 %
5:	40 %

5. Valoración del sistema de Seguridad Social (0: Pésimo; 5: Excelente).

0:	0 %
1:	11,10 %

NUEVOS PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE: DOS GRANDES RETOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOLA RELACIONADOS.

2:	11,10 %
3:	61,10 %
4:	0 %
5:	16,60 %

APENDICE II.

Cuestionarios a directivos expertos en Seguridad Social.

Ya se ha hecho mención en el cuerpo de la tesis a las principales características personales de los consultados y a sus aspectos más dignos de destacar, por lo que haremos alusión al resto de los puntos contemplados siguiendo el orden del cuestionario entregado a las personas expertas en estas materias, reflejando las puntuaciones medias cuando éstas son requeridas.

B. TRANSPARENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN.

1. Nivel de transparencia en la Entidad en que desempeña sus funciones. Puntuación entre 0 y 5:

3,56 (Media aritmética).

2. En relación con la página web de su Entidad, puntúe los siguientes aspectos (entre 0 y 5):

Facilidad de búsqueda de la información: 3,28.

Comprensión de los contenidos: 3,64.

Actualización de sus datos: 3,80.

Posibilidad de reutilización de sus contenidos: 3,62.

3. En relación con la Sede Electrónica contenida en su página web institucional, puntúe los siguientes aspectos (entre 0 y 5):

Facilidad de acceso a la tramitación electrónica: 3,64.

Simplicidad de los trámites: 3,10.

Grado de aceptación por el ciudadano: 3,00.

Grado de aceptación por los profesionales: 3,81.

4. Penetración de los valores de transparencia y apertura de datos en los empleados públicos (entre 0 y 5):

2,96 (Media aritmética).

5. Grado de satisfacción de los empleados públicos con la Administración electrónica y la sociedad de la información:

3,20 (Media aritmética).

C. ENTORNO DE TRABAJO.

1. Posibilitar de implantar el teletrabajo en tareas determinadas de su Unidad (entre 0 y 5):

2,60 (Media aritmética).

2. Los nuevos centros de trabajo son (porcentaje sobre el total de respuestas):

Adecuados:	55,5 %
Insuficientes:	11,11 %
Excesivos:	33,33 %

3. Señale 3 medidas que mejorarían los servicios públicos de su Unidad: (76 respuestas)

- Mejora de la formación profesional integral con empatía, proactividad y asertividad:	11,65 %
- Cruces informáticos:	7,89 %
- Informatización de tareas:	7,89 %
- Mayor dotación de personal:	5,26 %
- Más motivación y trabajo más participativo:	5,26 %
- Simplificación de procesos:	5,26 %
- Movilidad de funcionarios:	3,94 %
- Reorganización de tareas:	3,94 %
- Mayor coordinación entre Entidades:	3,94 %
- Mejoras en la Relación de Puestos de Trabajo:	3,94 %
- Implantación de nuevos servicios telemáticos a disposición de los ciudadanos que permitan una resolución inmediata de la petición:	3,94 %
- Libertad de elección ciudadana del canal de atención informativa:	2,63 %
- Mejora de las condiciones económicas y posibilidad de progreso de los empleados:	2,63 %

- Respuesta uniforme en materia de resoluciones en todas las entidades: 2,63 %
- En las provincias, salvo el puesto referido a la Dirección Provincial, todos los puestos de la RPT han de ser innominados y los de segundo nivel de la Dirección Provincial cubiertos por el procedimiento de libre designación, pero con reserva de puesto de trabajo para caso de cese no voluntario: 1,31 %
- Eliminación de las Redes Locales (oficinas descentralizadas en las localidades de cada provincia más importantes) de las Entidades de Seguridad Social y creación de la Agencia única de la Seguridad Social: 1,31 %
- Creación de aplicaciones informáticas propias de la Seguridad Social para el cumplimiento de las obligaciones de cotización, similar a lo que tiene hecho la Agencia Tributaria con programas como el de la declaración anual del IRPF: 1,31 %.
- Mejora de la atención personalizada: 1,31 %.
- Acceso telemático a la información del expediente administrativo: 1,31 %
- Implantación del Registro Electrónico que permita la gestión informática de cualquier documento: 1,31 %
- Mejorar el conocimiento del sistema de la Seguridad Social: 1,31 %
- Racionalización y adaptación de los horarios de atención al público: 1,31 %
- Mejora de los incentivos de los empleados públicos: 1,31 %
- Flexibilización de la jornada laboral: 1,31 %
- Centralización de determinados procesos: 1,31 %
- Concentración de oficinas de atención: 1,31 %
- Mejora del actual buscador de la página web: 1,31 %
- Más ordenadores a disposición de los ciudadanos: 1,31 %

- Mayor número de empleados de asistencia a los ciudadanos relacionada con la Sede Electrónica: 1,31 %
- Modernización de la plantilla: 1,31 %
- Puntos de atención-recepción para orientar los pasos a dar y los trámites requeridos, especialmente en el mundo rural: 1,31 %
- Mejorar la proximidad y relación con los profesionales: 1,31 %
- Mejor distribución de contenidos en la web de la Secretaría de Estado de Seguridad Social y de la Sede Electrónica: 1,31 %
- Red wifi en las oficinas de atención al público con alcance limitado a la página web y servicios directamente relacionados con la Seguridad Social y la Administración Pública en general: 1,31 %
- Publicación de criterios en la página web como hacen otros organismos, singularmente la Agencia Tributaria: 1,31 %
- Creación de buzones para consultas ciudadanas, evitando la presentación de escritos que incrementan la carga de trabajo: 1,31 %.

D. EL FRAUDE EN LA SEGURIDAD SOCIAL (ENTRE 0 Y 5).

1. Grado de fraude que existe en la Seguridad Social:

3,12 (Media aritmética).

2. Grado de eficacia que existe en la lucha contra el fraude a la Seguridad Social:

2,48 (Media aritmética).

3. Grado de colaboración entre las Entidades en la lucha contra el fraude:

3,04 (Media aritmética).

4. Interconexión de redes entre Administraciones en la lucha contra el fraude:

1,87 (Media aritmética).

5. Señalamiento de 3 medidas para disminuir el fraude en la Seguridad Social: (83 respuestas)

- Mayor y mejor intercambio de datos e información entre Administraciones: 15,86 %
- Constitución de equipos multidisciplinares entre distintas Administraciones: 9,84 %
- Aumento de inspectores: 6,35 %
- Mayor protagonismo del empleado público de Seguridad Social destinado en las diversas Direcciones Provinciales en el diseño de la gestión del fraude: 6,02 %
- Incremento de las sanciones y penas en caso de defraudación a la Seguridad Social: 6,02 %
- Concienciación ciudadana y utilización de lemas de impacto como el de “Hacienda somos todos”: 4,81 %
- Introducir en los planes de enseñanza la asignatura de Ética, que aborde el cumplimiento de las obligaciones públicas como medio para mejorar el desarrollo social: 3,61 %
- Establecimiento de objetivos conjuntos en los organismos encargados de la lucha contra el fraude con similar ponderación a efectos de cobro de complementos de productividad: 3,61 %
- Simplificación del régimen jurídico suprimiendo la multiplicidad de peculiaridades en materia de afiliación y cotización: 3,61 %
- Publicidad de actuaciones relacionadas con la lucha contra el fraude: 3,61 %
- Ampliación de recursos para la explotación permanente de la información y cruce de datos, aprovechando la implantación del “Sistema de Liquidación Directa de la Seguridad Social”: 2,40 %
- Inhabilitación del empresario para ejercer como tal en casos de reincidencia de conductas defraudatorias: 2,40 %
- Aumento de recursos humanos y materiales en la lucha contra el fraude: 2,40 %

- Mayor control de la contratación a tiempo parcial:
2,40 %

- Desarrollo normativo del Observatorio del Fraude a la Seguridad Social:
1,20 %

- Simplificación del cálculo de las bases de cotización de trabajadores por cuenta ajena ajustándolas a las rentas declaradas a los fines tributarios, liquidándose mes a mes por bases tarifadas, en función de categoría y convenio, con regularizaciones anuales remitidas por el propio sistema de Seguridad Social: 1,20 %

- Exclusión del sistema de protección a las personas que de forma probada y mediante resoluciones firmes hayan defraudado a la Seguridad Social obteniendo prestaciones, siempre con la subsistencia de las obligaciones de cotización cuando su situación lo exija.

En paralelo, se ha de priorizar el plan preventivo de detección y eliminación de empresas ficticias, con las consiguientes sanciones administrativas y penales, si proceden, eliminando las permanencias acreditadas por las personas implicadas durante este tiempo.

A los miembros de los órganos de dirección de las empresas con forma de persona jurídica, se propone imputar de modo automático las deudas de la empresa declarada ficticia: 1,20 %

- Modificación de la Ley Concursal³³⁷ para el tratamiento de deudas contraídas con la Seguridad Social, en especial aquellas que están sujetas a expedientes de aplazamientos: 1,20 %

- Reconocimiento adecuado a la organización: 1,20 %

- Priorizar la lucha en aquellos sectores con mayor fraude: 1,20 %

- Descentralización de competencias policiales con la creación de Unidades provinciales de la Sección de Investigación de la Seguridad Social (SISS) perteneciente a la Policía Nacional, similar a lo que

³³⁷ Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal. BOE del 10 de julio.

sucede con la Unidad de Delincuencia Económica y Fiscal (UDEF) de ese mismo cuerpo policial: 1,20 %

- Reducción de los plazos de tramitación de los expedientes administrativos. En esta lucha se pierde eficacia con la dilación administrativa excesiva: 1,20 %

- Fiscalías específicas en delitos de Seguridad Social, empresas ficticias, fraude en prestaciones, etc.: 1,20 %

- Potenciar el control sobre los falsos autónomos: 1,20 %

- Protocolos de actuación entre las diferentes Entidades afectadas, insistiendo en la personación en juicio de las Administraciones interesadas: 1,20 %

- Cambio normativo que permita el cierre de empresas insolventes que mantengan actividad: 1,20 %

- Menos dependencia de las Entidades de la Seguridad Social en relación con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en materia de criterios de interpretación y ampliación de las competencias de aquellas en relación a las de la Inspección: 1,20 %

- Creación de unidades específicas propias, con personal propio, en la Administración de la Seguridad Social: 1,20 %

- Dotar de más personal y medios a la SISS: 1,20 %

- Clarificación normativa en relación con las actuales fórmulas de economía colaborativa y las nuevas formas de emprendimiento: 1,20 %

- Mayor participación ciudadana en la lucha contra el fraude: 1,20 %

- Creación de un Foro que aborde el fraude por parte de todos los agentes implicados: 1,20 %

- Pérdida de beneficios en la cotización por parte de quienes incurran en conductas fraudulentas: 1,20 %

- Focalización de la lucha contra el fraude en las medianas y grandes empresas: 1,20 %

- Eliminación del coeficiente multiplicador a efectos de permanencias en los contratos a tiempo parcial: 1,20 %
- Establecer de forma clara en las empresas insolventes que mantienen actividad con trabajadores contratados que si no hay cotización, no hay prestación: 1,20 %
- Regulación del modelo productivo en aquellos sectores con fraude elevado: 1,20 %

6. Eficacia de iniciativas de difusión del sistema español de Seguridad Social en los distintos niveles educativos para la prevención y concienciación de la importancia de combatir el fraude en este ámbito: 1,36 (Media aritmética).